

# 물가변동제도 운영방식 개선방안

## Improvement on the Managerial Method of Price Fluctuation System

이 재 섭\*  
Lee, Jae-Seob

신 영 철\*\*  
Shin, Young-Chul

### 요 약

공공건설공사의 계약금액조정사유로서 물가변동제도는 1969년 시설공사계약일반조건으로 처음 도입되었다. 조정요건은 계약일로부터 90일 경과 및 입찰일로부터 등락률 3%이상을 동시에 충족하여야 하는데 이 때 적용하는 등락률 산정방식은 품목 조정과 지수조정의 단 두 가지뿐이다. 4개 공공기관의 163개 사업장을 조사한 결과 모두 지수조정방식을 적용하고 있었고, 조정기준일부터 계약금액조정 승인일까지 6개월을 초과하는 사업장이 전체의 90%를 상회하였다. 계약금액조정까지의 장기간 소요는 복잡한 등락률 산정방식이 주원인이므로 이를 다양화하여 시공자의 선택권을 확보하는 것이 필요하다. 현행 발표되는 한국은행의 생산자/소비자물가지수의 평균지수, 건설공사비지수에 대한 보정계수를 적용하는 방식을 추가한다면 별도의 추가 비용 없이도 다양화를 만족시켜 조정신청지연을 최소화할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 물가변동으로 인한 계약금액조정을 신속하고 효율적으로 이행할 수 있도록 물가변동률 산정방식의 다양화와 시공자의 선택권 확장 등의 물가변동제도 운영방식 개선방안을 제시하였다.

**키워드 :** 물가변동, 지수조정방식, 계약변경, 계약금액조정

## 1. 서론

### 1.1 연구의 배경 및 목적

건설공사는 대부분 장기간에 걸쳐 사업이 진행되기 때문에 사업수행과정에서 당초 설계에 반영되지 않았거나 계약내용이 변경됨으로 인하여 계약금액이 조정되는 것이 다수 발생하고 있으며, 그 중 당초 예기치 못한 경제상황의 변동인 물가변동으로 인한 계약금액조정은 공사량의 변경이 없음에도 불구하고 계약금액이 변경되는 경우이다.<sup>1)</sup> 우리나라 공공건설공사는 관련법령으로 물가변동으로 인한 계약금액조정을 강제하고 있으나, 변동률 산정방식은 지수조정율과 품목조정율의 두 가지만을 적용하고 있어 물가변동률 산출이 간편하면서도 계약당사자간의 유풀리를 어느 정도 상쇄할 수 있는 간편한 산출방법의 다양화에 대한 연구가 필요하다. 예정 가격이 100억원 이상인 공사에 의무적으

로 적용토록 되어 있는 지수조정율은 산출 방법이 복잡하고 모호한 항목이 많아 해석상의 차이를 불러오고 물가변동 조정지연으로 인한 업계의 피해액은 총 5,000억~1조원 가량으로 추산된다는 주장이 있으며(이재섭 1998년), 물가변동 산출과정이 선진국에 비해 훨씬 자세하게 규정된 만큼 산출과정의 복잡화로 손실비용이 많으며 동일공사에 지수조정과 품목조정을 비교한 결과 차이가 많이 발생한 사례가 있었고(박양호 2005년), 지수조정율방식은 품목조정율보다 상대적으로 간편한 방식임에도 하수급자에 대한 물가변동 적용시기의 장기화를 언급하면서 도급 물가변동 시스템이 근본적인 문제점을 지니고 있음을 지적하고 있다(나상현 2005년). 이러한 공공건설공사의 물가변동은 장기간의 사업추진에 따른 위험부담을 공평의 원칙에 따라 일정한 조건이 충족되는 경우에 한하여 사업비 보전을 하고 있으나, 물가변동으로 인한 계약금액조정(또는 실정보고승인일)이 조정기준일보다 적게는 2개월에서 길게는 1년 이상이 소요되고 있어

\* 일반회원, 동국대학교(서울) 건축공학과 교수, 공학박사(교신저자) js1998@dongguk.edu

\*\* 일반회원, 동국대학교(서울) 대학원 건축공학과 박사과정 sshinyc@hanmail.net

1) 공공공사에 있어서 계약금액조정사유는 설계변경, 물가변동 및 기타 계약내용의 변경(공사기간, 운반거리의 변경 등)으로 인한 세가지가 있으며, 그 중 물가변동과 기타 계약내용의 변경으로 인한 경우에는 공사량이 변경되지 않는 경우이다.

업체의 재정운영에 어느 정도 차질을 초래할 가능성이 상존하고 있다. 실제 계약금액조정은 물가변동이 발생한 기준일을 상당히 경과한 이후에야 이루어지고 있는데, 여러 원인이 있겠지만 현행 물가변동으로 인한 계약금액조정방식이 상당한 기간을 요하고 있는 것이 주요한 원인으로 보여진다.

여기에서 등락을 산출방식의 미흡, 생산자물가지수 및 평균노임지수의 불합리성의 문제점을 지적하고(최민수 2004년), 지수조정과 품목조정이 물가변동을 정확하게 반영하지 못하거나 적용에 어려움이 있고, 건설공사비지수는 해당 사업의 원가구조를 왜곡시킬 우려가 있으므로 대표품목을 이용한 지수조정안을 물가변동 조정개선방안으로 제시하는(김우영 · 김운주 2008년) 등 물가변동조정에 따른 다양한 문제제기와 개선방안들이 나오고 있다. 이러한 이유로 일부 민자사업은 한국은행의 소비자물가지수 또는 GDP Deflator를 그대로 물가변동률로 적용하고 있으나, 공공공사의 물가변동률 산정방식은 여전히 지수조정율과 품목조정율의 단 두 가지 방식만 규정하고 있다.

이에 현행 공공건설공사의 물가변동으로 인한 계약금액조정 방식에 따라 계약금액조정에 이르기까지의 소요기간을 주요 발주청 자료를 통해 분석하고 조정기준일부터 발주청 승인일까지의 기간을 합리적인 범위내에서 최소화시키기 위한 물가변동률 산정방식을 추가로 규정하여 합리적이고 신속한 물가변동으로 인한 계약금액조정방식 다양화를 제안하고자 한다.

### 1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구의 범위는 공공건설공사로 한정하였다. 건설산업의 일반법령인 건설산업기본법령에는 물가변동에 따른 계약금액조정을 강행규정으로 명시하지 않고 있어 민간건설공사에 대하여는 물가변동률 산정방식과 계약금액조정을 직접적으로 거론하기 어려우며 이는 법령으로 사인간의 계약내용까지 제한할 수 없다는 사적자치의 원칙에 따른 것이라 하겠다. 이에 본 연구는 공공건설공사뿐만 아니라 민간건설공사에 대하여도 협의를 통해 필요에 따라 적용할 수 있는 물가변동률 산정방식을 제시하는데 그 목적이 있다. 본 연구의 흐름도는 다음 그림 1과 같다.

우리나라의 경우 물가변동에 따른 계약금액조정방식 및 절차는 공공건설공사에만 명시되어 있으므로, 물가변동제도에 대한 현황은 공공건설공사를 중심으로 조사·분석하였다. 한편 물가변동제도는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령(이하 '국가계약법령'이라 한다)에 규정하여 운영되고 있는 제도로서 별도의 특약이 없는 한 국가계약법령상의 물가변동으로 인한 계약금액조정 효력은 부인되지 않는다.<sup>2)</sup>

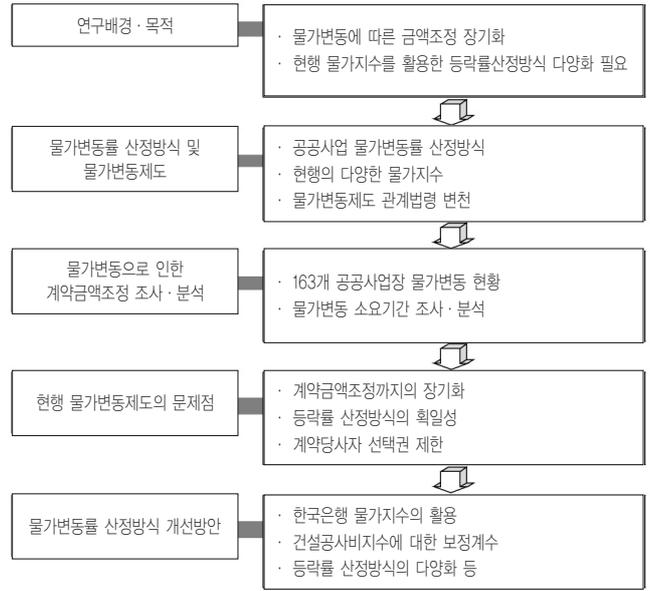


그림 1. 연구의 흐름도

## 2. 물가변동제도 운영현황

건설공사에서 계약금액과 공사기간은 가장 중요한 관리대상으로, 계약금액은 완성납품에 따른 기성대가를 지급하기 위함이고, 공사기간은 계약상대자의 귀책사유로 지연시 지체상금을 부과하기 위한 재정적인 조치이다.

### 2.1 공공건설공사 계약금액조정 사유

공공건설공사에서 규정하고 있는 계약금액조정 사유에는 다음 그림 2와 같이 물가변동, 설계변경 및 기타 계약내용의 변경의 세 가지가 있다.<sup>3)</sup> 본 연구에서는 이 중에서 물가변동으로 인한 계약금액조정에 있어서 물가변동률 산정방식에 대하여 살펴보았다.

2) 대법원 2003.8.22. 선고 2003다318 판결, 국제입찰에 의한 외자물품계약에서 정한 계약금액 고정특약이 국제입찰에 의한 외자물품계약의 당사자 사이에 합의에 따른 것으로서 유효하고, 물가변동 등에 의한 계약금액 조정을 규정하고 있는 국가를당사자로하는계약에관한법률 제19조에 위반되어 무효라고 볼 수 없다고 판단하였다.

3) 국가계약법률 제19조(물가변동등에 의한 계약금액조정), 동법시행령 제 64조 내지 제66조. 계약금액조정사유는 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법령(이하 '지방계약법령'이라 한다)에도 명시하고 있으나, 거의 동일하고 국가계약법령을 모태로 하고 있는바 이후부터는 국가계약법령의 개념으로 동일하게 사용하기로 한다.

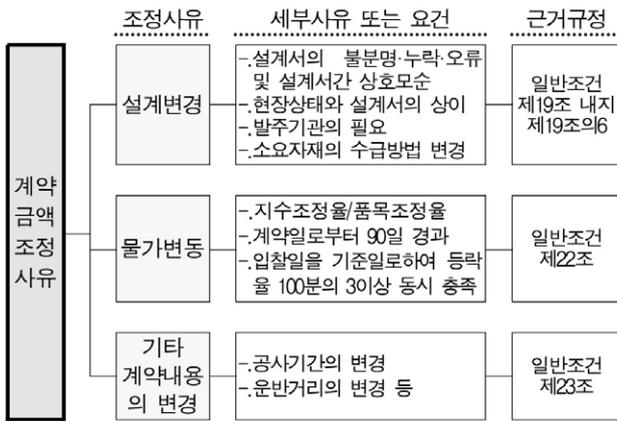


그림 2. 계약금액조정의 세가지 사유

## 2.2 물가변동제도 도입단계 및 적용 현황

### 2.2.1 물가변동제도의 도입

물가변동제도는 1969.5.20. 회계예규 “시설공사계약 일반조건”(회계 1210-2329) 제정을 시작으로 도입되었고, 적용대상은 정부고시가격·관허요금·관영요금의 변경 및 시멘트, 철근, 목재의 가격과 노임(특수인부, 보통인부)이 15%이상 변동되었을 경우 조정하도록 규정하여 현행의 단품슬라이딩방식과 유사하였다. 현행과 같이 전체 계약금액에 대한 조정제도 도입은 1974.3.25. “시설공사계약일반조건”(회계 1210-958) 개정으로 시작되었다.

### 2.2.2 물가변동관련 관계법령 변천

공공건설공사에 있어서 물가변동 및 설계변경 등으로 인한 계

표 1. 물가변동제도 제·개정 연혁

조정 기준일	청구조건		법령개정 현황	주요 개정내용
	등락율	경과일수		
계약일	100분의 100이상	90일 이상	예산회계법시행령 §95조의2(1977. 4. 1)	신설개정
"	100분의 50이상	120일 이상	예산회계법시행령 §제111②(1993.9.23)	지수조정을 원칙
"	"	"	국가계약법률 §19(1995.1.5)동법시행령 §64	국가계약법령으로 이전
"	"	60일 이상	국가계약법률 시행령 (1998.2.24)	경과일수 단축
"	"	"	국가계약법률 시행령 (1999.9.9)	조정율 협의
"	"	"	국가계약법률 시행령 (2004.4.6)	60일 이내 조정가능
입찰일	100분의 30이상	90일 이상	국가계약법률 시행령 (2005.9.8)	품목조정을 원칙
"	"	"	국가계약법률 시행령 (2006.12.29)	단품슬라이딩 도입
"	"	"	국가계약법률 시행령 (2008.12.31)	환율변경 원인추가

약금액조정이 법령으로 도입된 것은 1977.4.1. 예산회계법시행령[제정 1961.12.30 각령 제319호] 제95조의2(물가변동으로 인한 계약금액의 조정)에서였다.<sup>4)</sup> 그 후 예산회계법령 제6장 계약편은 1995.1.5. 국가계약법령으로 이전<sup>5)</sup>되어 지금에 이르고 있으며, 주요 물가변동으로 인한 계약금액 조정관련 변경현황은 표 1과 같다.

## 2.3 물가변동으로 인한 계약금액조정 사유

### 2.3.1 물가변동 일반

물가변동으로 인한 계약금액조정 청구자격은 계약당사자로서 증액이 발생한 경우, 계약상대자가 감액이 발생하는 경우에는 계약담당공무원에게 있다. 현행 국가계약법 시행령 제64조제1항제2호에서 규정하고 있는 물가변동으로 인한 계약금액조정 요건은 계약체결한 날부터 90일이상 경과하고 동시에 입찰일<sup>6)</sup>을 기준으로 하여 3% 이상 증감된 때이다. 예산회계법령에서 지수조정율을 적용원칙으로 하였으나, 국가계약법령은 2005.9.8. 계약상대자가 지수조정율을 원하는 경우이외에는 품목조정율에 따라 물가변동율을 산정토록 변경하였다(국가계약법시행령 제 64조 제2항 참조).

### 2.3.2 품목조정율에 의한 방식

품목조정율과 이에 관련된 등락폭 및 등락률 산정은 다음 각 호의 산식에 의한다.

- 등락율 =  $\frac{\text{물가변동당시가격} - \text{입찰당시가격}}{\text{입찰당시가격}}$
- 등락폭 = 계약단가 × 등락율
- 품목조정율 =  $\frac{\sum \text{각 품목 또는 비목의 수량} \times \text{등락폭}}{\text{입찰당시가격}}$
- 계약금액증감액 = 물가변동 적용대가 × 품목조정율

4) 정부의 계약금액조정은 정부에게 새로운 채무를 발생시키는 것이므로 이에 대해서는 명확한 법률적 근거가 있어야 하나, 당시 법률적 근거없이 대통령령으로 국가채무를 발생시키게 되었는데 이는 법률의 위임원칙을 위반한 것으로 보여진다. 이에 1989.3.31. 예산회계법률 제92조(물가변동 등에 의한 계약금액의 조정)을 신설·반영함으로써 법률적근거를 마련하여 법률위임원칙에 대한 논란을 해소하였다.

5) 제정이유 [신규제정] 정부조달협정의 타결에 따른 정부조달시장의 개방에 대비하여 정부조달협정의 차질없는 이행과 계약업무의 원활한 수행을 도모하기 위하여 정부조달협정 및 국제규범을 반영하여 공정하고 효율적인 정부계약에 관한 제도를 마련하고자 현행 예산회계법상 계약에 관하여 규정한 제6장을 대체하는 법률을 따로 제정하려는 것임.

6) 계약체결시 가격과 예정가격조사시 가격의 시차문제에 대하여 입찰일과 계약체결일과의 시차로 노임·수입자재가격 등이 변동된 때에는 입찰당시가격을 계약체결 가격으로 물가변동조정 시에 인정한다는 특약을 정하여 운영할 수 있다고 하였으나(회계 41301- 372 : '98.4.2. 국가계약규칙 제74조) 적용이 잘 받아들여지지 않자, 2005.9.8. 국가계약법 시행령을 개정하여 입찰일로부터 증감율을 계상토록하여 입찰일과 계약일 동안의 시차문제를 해소하였다.

이 경우 품목 또는 비목 및 계약금액등은 조정기준일이후에 이행될 부분을 그 대상으로 하며, “계약단가”라 함은 영 제65조 제3항제1호에 규정한 각 품목 또는 비목의 계약단가를, “물가변동당시가격”이라 함은 물가변동당시 산정한 각 품목 또는 비목의 가격을, “입찰당시가격”이라 함은 입찰서 제출마감일 당시 산정한 각 품목 또는 비목의 가격을 말한다.

**2.3.3 지수조정률에 의한 방식**

지수조정율 산정방식은 가장 보편적으로 사용되고 있는 방식으로, 현행 기획재정부의 『정부 입찰·계약 집행기준』에서 정의하고 있는 지수조정률 K치의 산출방법은 비목군\*별 계수에 기준 시점과 비교시점의 지수를 비교하여 결정된다.

$$K = (a \frac{A_1}{A_0} + b \frac{B_1}{B_0} + c \frac{C_1}{C_0} + d \frac{D_1}{D_0} + e \frac{E_1}{E_0} + f \frac{F_1}{F_0} + g \frac{G_1}{G_0} + h \frac{H_1}{H_0} + i \frac{I_1}{I_0} + j \frac{J_1}{J_0} + k \frac{K_1}{K_0} + l \frac{L_1}{L_0} + m \frac{M_1}{M_0} + \dots + z \frac{Z_1}{Z_0}) - 1$$

단, z = 1-(a+b+c+d+e+f+g+h+i+j+k+l+m ...)

- a, b, c ..... 비목군별 계수(가중치)
- A<sub>1</sub>, B<sub>1</sub>, C<sub>1</sub>..... 비목군별 조정기준시점 지수
- A<sub>0</sub>, B<sub>0</sub>, C<sub>0</sub>..... 비목군별 계약체결시점 지수

비목군\* : A: 노무비, B: 기계장비, C: 광산품, D: 공산품, E: 전력·수도 및 도시가스, F: 농림·수산물, G: 실적공사비, H: 산재보험료, I: 산업안전보건관리비, J: 고용보험료, K: 건설근로자 퇴직공제부금비, L: 국민건강보험료, M: 국민연금보험료, Z: 기타 비목군

**2.4 기타 물가지수 및 공사비지수에 의한 방식**

**2.4.1 한국은행의 생산자물가지수**

국가계약법률상의 물가변동률 중 재료비(C 내지 F군) 등락률을 산정하기 위한 지표로서 광산품, 공산품, 전력·수도 및 도시가스 및 농림·수산품이 있으며, 건설공사에서 사용되고 있는 재료비의 대부분은 공산품에 해당된다.

**2.4.2 한국건설기술연구원의 건설공사비지수**

건설공사에 투입되는 재료, 노무, 장비 등의 직접공사비를 대상으로 한국은행의 산업연관표와 생산자물가지수, 대한건설협회의 공사부문 시중노임 자료 등을 이용하여 작성된 가공통계로 건설공사 직접공사비의 가격변동을 측정하는 지수이다. 공사비지수는 한국건설기술연구원이 2004년부터 매월 토목, 건축 및 기계설비부분으로 분류하여 발표하고 있으며, 국가계약법률상의 물가변동률 중 실적공사비(G군) 등락율을 산정하기 위한 지표로 활용되고 있다.

**2.4.3 한국은행의 소비자물가지수**

초대형 민간건설사업에서는 표 2와 같이 대부분 소비자물가지수 변동률을 적용하여 총사업비 변경에 반영하고 있다.

표 2. 민자사업(BTO)의 소비자물가지수 협약내용

사업명/ 주무관청	총사업비 (불변가격)	근거조항	개통시기
서울외곽순환 (일산~퇴계원) 고속도로 / 건설교통부	1조4,625억	실시협약 제12조(총사업비의 변경) ④ 총사업비의 변경은 실시계획 승인시의 산출내역서를 기준으로 하고, 단가작성기준일은 1999년 10월 1일로 하며, 소비자물가변동율을 적용한다.	2006년 6월 개통 (2007년 12월 전구간 개통, 2001년 6월 착공)
인천국제공항철도 민간투자사업/ 철도청	3조1,377억	실시협약 제1조 ①, ② (중략) 이 협약체결당시 확정된 금액의 적용 기준일은 1999년 6월 30일이며 확정된 금액에 대해서는 실시계획 승인 시까지의 소비자 물가지수 변동율을 반영하여 조정한다.	2007년 3월 개통 (2001년 3월 착공)
대구부안간고속도로 민간투자사업/ 건설교통부	1조9,621억	실시협약 제12조(총사업비의 변경) ④ 총사업비의 변경은 실시계획 승인시의 산출내역서를 기준으로 하고, 단가작성기준일은 '99. 10. 1. 로 하며, 소비자물가변동율을 적용한다.	2006년 1월 개통 (2001년 2월 착공)
서울춘천고속도로 민간투자사업/ 건설교통부	1조4,296억	실시협약 제10조(총사업비의 변경) ③ 제1항 및 제2항에 따라 총사업비가 변경되는 경우, 협약당사자는 부록 4(건설보조금지급일정)에 명시된 건설보조금의 조정을 요구할 수 있으며, 정부는 조정된 건설보조금을 지급한다.	2009년 8월 개통 (2004년 8월 착공)

**3. 물가변동 현황 조사 및 분석**

**3.1 조사대상 사업장**

대한주택공사(현 토지구택공사, 이하 '주공')와 대전지방국토관리청(이하 '대전청'), 원주지방국토관리청(이하 '원주청') 및 익산지방국토관리청(이하 '익산청')이 사업을 수행하고 있는 2007년도 당시의 100억원이상 사업을 대상으로 하였으며, 정보 공개를 통하여 수령한 사업장은 주공 71개, 대전청 51개, 원주청 15개 및 익산청 26개의 합계인 163개이다. 참고로 조사대상 163개 사업장은 모두 지수조정방식을 사용하고 있었다.

**3.2 물가변동으로 인한 계약금액조정 현황**

**3.2.1 대한주택공사 : 대상사업장수 71개**

조정승인일은 2007년말부터 2008년말까지 넓게 분포하고 있었다. 조정승인이 있기 이전 관련규정에 따라 물가변동조건을 충

족하는 비교시점은 그림 3과 같이 대부분 2007년 4월말경부터 2007년말까지 분포하고 있었으며, 그 이전의 기준시점은 주로 2006년도부터 2007년 4월말까지 분포되어 있다.

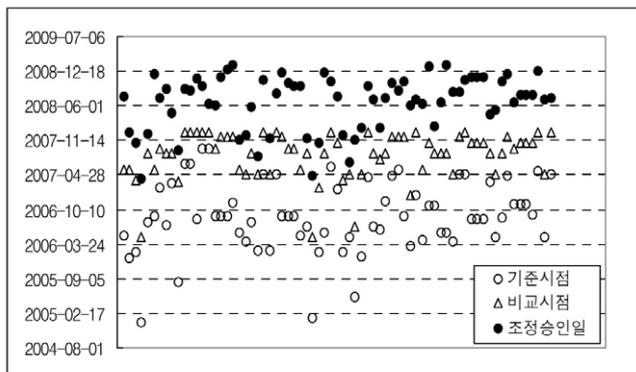


그림 3. 주공 사업장 물가변동 현황

### 3.2.2 대전지방국토관리청 : 대상사업장수 51개

조정승인일의 대부분은 2007년말경에 발생하였다. 조정승인이 있기 이전 관련규정에 따라 물가변동조건을 충족하는 비교시점은 그림 4와 같이 대부분 2007년 4월말경에 분포하고 있었으며, 그 이전의 기준시점의 경우는 2005년말부터 2006년 10월경까지 다소 넓게 분포되어 있었다.

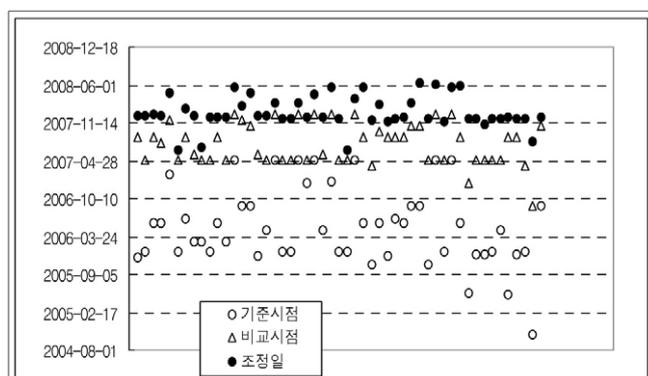


그림 4. 대전청 사업장 물가변동 현황

### 3.2.3 원주지방국토관리청 : 대상사업장수 15개

조정승인일의 경우 2007년 12월 15일 5개, 2008년 6월 15일 2개이고 그 외 1개를 제외한 나머지는 모두 2008년 12월 15일이였다. 조정승인이 있기 이전 관련규정에 따라 물가변동조건을 충족

7) 부록 4 (건설보조금 지급일정) 주) 건설보조금(경상가격)은 2002년 12월 31일 기준 불변가격으로 산출된 금액에 물가상승율 연 4%를 적용하여 산정하였고, 건설보조금은 약정투자금이 전액 선투입된 후, 공정율에 따라 지급하며 실제 건설보조금을지급할 시점에는 해당 시점까지의 소비자물가지수 변동분을 적용한 금액을 지급함.

하는 비교시점은 대부분 2007년 4월말경과 2007년 12월 31일 및 2008월 1월 1일의 특정날짜에 분포하고 있었다. 그 이전의 기준시점은 2005년 11, 12월과 2007년도에 분포되어 있었다. 원주청의 경우는 다른 발주기관과는 달리 상대적으로 정형화된 분포추이를 보이고 있었다(그림 5참조).

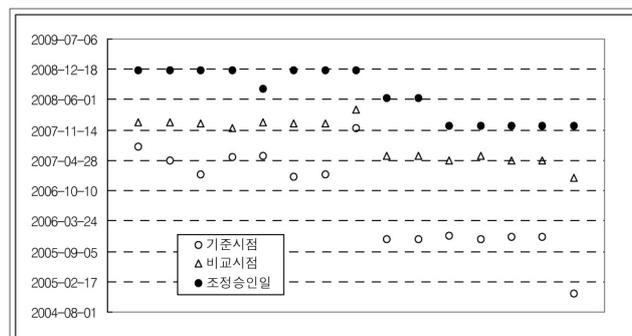


그림 5. 원주청 사업장 물가변동 현황

### 3.2.4 익산지방국토관리청 : 대상사업장수 26개

조정승인일은 모두 2007년 12월경에 이루어졌다. 조정승인전 물가변동조건을 충족하는 비교시점은 그림 6과 같이 대부분 2007년 4월말부터 9월 초순에 집중되어 있었다.

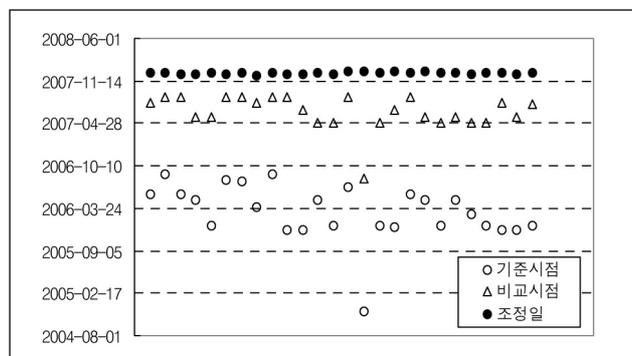


그림 6. 익산청 사업장 물가변동 현황

그 이전의 기준시점의 경우는 2005년 12월부터 2006년 8월경으로 분포정도가 다양하였다. 익산청의 경우는 기준시점, 비교시점 및 조정승인일로 진전되면서 적용시점이 특정되는 경향을 보이고 있다.

## 3.3 물가변동 소요기간 현황

### 3.3.1 평균등락률 현황

2005.9.8. 국가계약법시행령은 물가변동률이 3%이상을 계약금액조정 사유로 개정하였으며, 조사된 163개 사업장 중 표 3과 같이 3개 사업장을 제외한 나머지가 4%미만의 등락율을 보

였다. 등락률은 한국은행이 발표한 2006년 및 2007년의 물가지수 평균과 비슷한 정도에서 형성되고 있었다(표 4 참조).

표 3. 물가변동 등락률 현황

등락율	3.1%이하	3.1%~3.5%미만	3.5%~4.0%미만	4%이상	소계
주 공	15	36	19	1	71
대전청	14	30	7	-	51
원주청	7	5	1	2	15
익산청	8	14	4	-	26
소계	44	85	31	3	163

표 4. 한국은행 물가지수 현황

구 분	생산자물가		소비자물가		평 균	
	지수	등락률	지수	등락률	지수	등락률
2005년도	100	-	100	-	100	-
2006년도	100.9	0.90%	102.2	2.20%	101.55	1.55%
2007년도	102.3	1.39%	104.8	2.54%	103.55	1.97%
2008년도	111.1	8.60%	109.7	4.68%	110.4	6.62%
2009년도	110.9	-0.18%	112.8	2.83%	111.85	1.31%

(출처 : 한국은행 경제통계국)

### 3.3.2 요건충족 및 승인일까지 소요기간 현황

‘기준시점~비교시점’ 소요기간은 물가변동률이 3%이상 되는 데 소요되는 기간으로서, 물가변동률 3%를 충족하는데 1년이상의 기간이 소요된 사업장이 115개인 70.6%로 가장 많았다. 그 중 익산청의 경우는 1개 사업장을 제외한 나머지 25개 사업장에서 모두 1년 이상이 소요되었다. 일반적으로 우리나라의 최근 연평균 물가상승률은 3%와 4% 사이를 형성하고 있으므로 약 1년 가량이 소요된다는 사실에는 수긍이 가고, 반면 다음순으로 6개월 내지 9개월의 소요기간 사업장이 24개인 14.7%로 많았다. 특이한 점은 물가변동 충족 경과일수를 90일로 다소 늘렸음에도 6개월 미만기간에 등락율 3%를 초과한 경우는 9개 사업장인 6%에 불과하였을 뿐이다.

표 5. 물가변동 소요기간 현황

소요기간		3개월 미만	3개월~6개월	6개월~9개월	9개월~1년미만	1년 이상	소계
		기준 시점 ~ 비교 시점	주 공	-	6	14	9
	대전청	-	1	7	2	41	51
	원주청	-	2	3	3	7	15
	익산청	-	-	-	1	25	26
	소계	-	9	24	15	115	163
비교 시점 ~ 승인일	주 공	2	5	23	19	22	71
	대전청	9	18	22	2	-	51
	원주청	-	-	6	6	3	15
	익산청	-	13	12	-	1	26
	소계	11	36	63	27	26	163

‘비교시점~승인일’ 소요기간은 물가변동에 따른 계약금액조정 요건을 충족한 날부터 계약금액조정 승인일까지의 소요기간으로, 가장 빈도수가 많은 경우는 6개월 내지 9개월 사이에 38.7%인 63개 사업장에서 계약금액조정승인이 이루어진 것으로 나타났다. 6개월 미만에 계약금액조정승인이 이루어진 사업장은 28.8%인 47개(11개+36개)이고, 1년 이상이 소요된 사업장은 16.0%인 26개였다(표 5 참조). 그런데 물가변동으로 인한 계약금액조정 승인까지 대부분 6개월이상 소요된다는 것은 원수급인 및 실제 시공을 담당할 하수급인에 대하여는 다소 장기간이 소요되고 있음을 알 수 있다.

### 3.3.3 물가변동반영 총소요기간 현황

기준시점부터 계약금액조정 승인일까지의 소요기간 현황을 살펴보면, 40%정도가 1년반에서 2년사이에 이루어지고 있으며, 이를 포함한 1년부터 2년 6개월 사이에 물가변동 사안이 이루어진 경우는 90.8%인 148개(=41+66+41) 사업장으로 평균적으로 보면 한 개 사업장에서 약 3년에 두 번 가량의 물가변동에 따른 계약금액조정이 발생하는 것으로 나타났다(표 6 및 그림 7참조).

표 6. 물가변동반영 총소요기간 현황

소요기간		1년 미만	1년~1년6개월	1년6개월~2년	2년~2년6개월	2년6개월~3년	3년 이상	소계
		승인일 ~ 기준 시점	주 공	1	21	18	29	2
	대전청	5	12	27	4	3	-	51
	원주청	-	3	6	3	2	1	15
	익산청	-	5	15	5	-	1	26
	소계	6	41	66	41	7	2	163

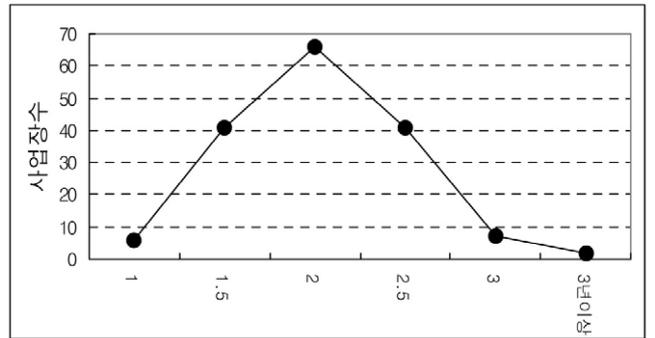


그림 7. 물가변동반영 총소요기간 및 사업장수

자료취합 등의 어려움으로 인하여 지금까지 주요 공공기관의 사업장을 대상으로 한 물가변동현황 조사·분석 사례가 없었는 바, 금번 분석결과는 우리나라 공공공사 물가변동제도의 운영방식에 대한 개선방안 연구에 활용될 수 있다. 또한 공공기관의 물가변동으로 인한 계약금액조정 장기화 실상을 보여주는 데 있어서도 시사성이 있다.

## 4. 현행 물가변동제도의 문제점 및 운영방식 개선방안 제시

### 4.1 현행 물가변동제도의 문제점

#### 4.1.1 기준일부터 조정일까지의 장기기간 소요

4개 공공기관 163개 사업장의 물가변동으로 인한 계약금액조정 현황을 보면, 등락율이 3%를 초과하는 비교시점인 조정기준일로부터 계약금액조정 기간까지의 소요기간은 6개월 내지 9개월 사이가 38.7%인 63개 사업장이고, 9개월을 초과하는 경우가 32.5%인 53개 사업장으로서, 70%이상의 사업장에서 조정기준일 이후 계약금액조정(또는 승인)까지 반년 이상이 소요되고 있는 실정이다. 영리법인인 시공회사 입장에서는 신속한 계약금액조정을 원할 것임에도 절반가량을 훨씬 초과하는 71.1%가 조정기준일로부터 물가변동으로 인한 계약금액조정까지 반년 이상 기간이 소요된다는 것은 문제다. 소요기간의 장기화에 대한 구체적인 원인 분석 연구사례는 없으나, 설계변경으로 인한 계약금액조정과의 병행, 예산소화를 위한 연도말 준공, 유관기관의 검토기간 소요 등을 원인으로 언급한 바가 있다(나상호 2005년). 분석대상의 4개 공공기관의 경우 기준시점과 비교시점의 발생시기가 다소 상이하게 이루어져 있으나, 계약금액조정시점은 일정한 편차를 두고서 비슷한 시기에 이루어지고 있었다. 특히 익산청은 기준시점이 사업장마다 상이하였으나, 조정일은 26개 사업장이 2007년 12월의 특정한 날짜로 거의 일치하였다.

#### 4.1.2 지수조정방식의 일방적 선호

조사대상 100억원이상 163개 사업장 모두가 지수조정방식을 적용하고 있었다. 공공건설공사에 대한 물가변동률 산정방식은 품목조정과 지수조정 두 가지 방식만 명시되어 있으나, 거의 대부분 지수조정방식이 압도적으로 많이 적용되고 있는 실정이다. 품목조정방식이 개별 공사의 원가구조를 정확하게 반영한다면서 이를 원칙으로 삼고 있지만, 실제 현업에 있어서는 정확성보다는 작업량과 비용 및 시간이 상대적으로 유리한 지수조정방식을 선호하는데 이는 지수조정방식의 우수성보다는 품목조정방식에 대한 반사적 유리함에 그 원인이 있다고 판단된다.

#### 4.1.3 초대형 민자사업은 소비자물가지수 적용

1조원이 넘는 초대형 민자사업 4건 모두 물가변동률 산정방식으로 한국은행의 소비자물가지수를 적용하고 있었다. 민자사업은 국가계약법령을 직접적으로 적용받지 않고 협약에 의하여 물가변동률 산정방식을 결정한 것이지만, 품목 또는 지수조정방식이 아닌 소비자물가지수를 적용한 것은 변동률 산정의 편리함을 우선한 것으로 보인다.

#### 4.1.4 등락률 산정방식 선택권 제한

현행 물가변동제도는 품목조정과 지수조정방식이 유일한 기준으로 두 가지 조정방식을 동시에 적용할 수 없으므로 양 방식의 편차가 어느 정도 형성되는지를 비교평가한 자료는 없다. 다만 동일공사에 대한 등락률 차이분석 연구사례에서 지수조정은 5.11%로 품목조정 2.54%보다 높은 경우가 있었고(박양호 2005년), 지수조정방식에서 2005년~2006년의 3개 사례를 보면 실적공사비방식으로는 3.35%, 3.05%, 3.13%이었고, 품셈방식으로는 4.25%, 3.05%, 3.16%로 상이하게 나타난 경우가 있었다(정기창 2007년). 대부분 품목조정방식이 정확한 것으로 인식하고 있음에도 지수조정방식을 선택가능토록 하였을 뿐, 그 외의 다양한 지수산정방식은 인정하지 않음으로 인하여 시공자의 자유로운 선택권을 제한하고 있다.

### 4.2 물가변동률 산정방식 개선방안 제시

#### 4.2.1 한국은행의 생산자/소비자 물가지수 활용

BTO 민자사업의 경우 조단위가 넘는 초대형 사업규모인데도 소비자물가지수를 등락률로 적용하고 있고, 관련 주무관청이 우리나라 공공사업의 대부분을 계획·집행하고 있는 국토해양부임을 고려해보면 소비자물가지수를 등락률 산정방식의 하나로 반영한다하여 발주기관이나 시공업체의 이익을 부당하게 침해할 우려는 없어 보인다. 한국은행의 2006년 및 2007년 평균 생산자물가지수는 2.29%이고, 평균 소비자물가지수는 4.74%로 높았으나 평균지수는 3.52%(=1.55%+1.97%)로서 4개 공공기관 163개 사업장의 2007년 하반기에 조사된 평균등락률은 3~4%과 비슷한 정도였다. 한국은행의 생산자물가지수 및 소비자물가지수가 조사대상이 서로 상이하나 오히려 서로의 미비점을 보완하는 역할이 될 수도 있으므로, 생산자물가지수 및 소비자물가지수의 평균지수를 활용하는 방식을 등락률 산정방식의 하나로 추가하여도 무방할 것이다. 다만 공공공사는 민자사업과 달리 재원 및 업무프로세스가 다르므로 물가변동률 산정방식 결정에 앞서 계약당사자간의 협의단계를 거치는 보완장치가 필요할 것이다.

#### 4.2.2 건설공사비지수의 활용

한국건설기술연구원의 건설공사비지수는 해당 사업의 공사비변동을 적절히 반영할 수 없고(김우영·김은주 2008년), 전반적으로 생산자물가지수나 소비자물가지수에 비하여 높게 나타나는 문제점으로 등락률 산정방식으로 활용하기 위해서는 큰 장애로 보고 있으나(나상현 2005년), 건설공사비지수 활용범위를 극히 제한할 것이 아니라 개별 공사 특성과 발주기관에게 불리하지 않는 범위의 보정계수로 보완한다면 물가등락률 산정방식으로 활

용할 수 있을 것이다. 보정계수는 발주기관이 공사특성을 고려하여 자율적으로 결정하여 입찰공고문에 명기하면 된다.

**4.2.3 물가변동을 산정방식의 다양화 필요**

조사대상 163개 사업장의 90%이상이 조정기준일부터 계약금액 조정까지의 소요기간이 반년 이상 소요되고 있었다. 발주기관의 고의적인 승인 지연은 없었을 것으로 보아 시공자의 늦은 조정 신청에 이유가 있으며, 상대적으로 간편한 지수조정방식마저 상당한 시간과 비용이 수반되고 있음을 짐작할 수 있다. 현행 방식은 품목조정과 지수조정의 단 두 가지만을 허용하고 있는바, 물가변동을 산정방식을 다양화하여 계약당사자들간의 협의를 거쳐 자율적으로 한 가지 방식을 선택할 수 있게 하여야 한다. 다양한 방식 중에서 선택하도록 한다면 등락률 편차에 대한 시비가 없어질 것이고 신속한 조정신청이행으로 계약금액조정 기간을 최소화할 수 있을 것이다.

**4.2.4 방식선정시 발주기관과의 협의과정 이행**

물가변동을 산정방식으로 기존 품목조정과 지수조정방식에 한국은행 평균물가지수 활용, 건설공사비지수에 대한 보정계수 적용 등을 추가하여 다양화의 필요성을 제시하였다. 그러나 산정방식의 다양화는 자칫 시공자에 대한 일방적 혜택으로 오해될 수 있으므로, 추가된 방식을 적용할 경우 발주기관의 사전승인을 거치도록 하여 편파성 시비를 차단하는 조치가 병행될 필요가 있다.

**5. 결론 및 향후 연구과제**

공공건설공사에 있어서 계약금액을 조정하는 사유 중 물가변동은 거의 대부분 사업장에서 주기적으로 발생하고 있고, 그럼에도 등락률 산정방식은 품목조정과 지수조정의 단 두 가지로만 운용되어 왔다. 4개 공공기관의 163개 사업장을 조사한 결과 모두 국가계약법령상 원칙으로 삼고 있는 품목조정방식이 아니라 지수조정방식을 적용하고 있었고, 상대적으로 간편한 지수조정방식마저도 조정기준일부터 계약금액조정 승인일까지 6개월을 초과하는 사업장이 전체의 90%를 상회하였다. 이는 조정방식의 제한 및 확실성, 이로 인한 시공자의 선택권 제한 그리고 다소간의 변동률 산출기간의 장기적 소요가 주원인으로 보인다.

이에 대한 개선방안으로 한국은행의 소비자물가지수와 생산자물가지수의 평균물가지수 및 한국건설기술연구원의 건설공사비지수에 보정계수 적용 방식을 추가하여 등락률 산정방식 다양화하고, 시공자의 선택권을 부여하는 방안을 제시하였다. 다만 위 평균물가지수의 경우 공공건설공사와 민자사업의 재원조달 및 업무프로세스가 다름에도 물가변동제도 운영방식의 다양화 방안제시를 위한 구체적이고 정량적인 자료연구 없이 불가피하게 논리적 비약

을 동반한 한계가 있는바 이에 대한 연구가 지속되어야 할 것이다.

한편 물가변동 등락률 산정방식을 다양화하더라도 원가구조반영 또는 대표성에 대한 논란이 지속될 수 있을 것이고, 그럼에도 실무에서는 관행적으로 지수조정방식을 월등히 선호하고 있음을 고려하여 계약상대자 스스로가 해당 사업장 원가구조에 따라 가중치를 재료비, 노무비 및 경비에 자율적으로 적용할 수 있는 전형적인 방안에 대한 연구 또한 필요할 것으로 보인다.

**참고문헌**

고상진 외 2인(2005), 공공공사 물가변동제도 해설, 도서출판 동원, 서울  
 기획재정부, 『정부 입찰·계약 집행기준』(회계예규 2200.04-159-4, 2007. 4. 10)  
 김우영·김윤주(2008), “물가변동에 따른 계약금액 조정 개선 방안-대표품목지수조정(안)을 중심으로-”, 건설이슈포커스, 9월호, 한국건설산업연구원  
 나상현(2005), “하도급 분쟁사례를 통한 물가변동 제도의 개선방안 연구”, 중앙대 석사논문  
 박양호(2005), “현행 건설공사 물가변동제도의 문제점 분석을 통한 계약금액조정 개선방안”, 중앙대 석사논문  
 이재섭(1998), “물가 변동 제도의 개선 방안”, 건설산업동향, 제 41호, 한국건설산업연구원  
 정기창(2008), “물가변동에 따른 실적공사비 등락률 산출의 문제점 및 개선방안”, 한국건설관리학회 정기학술발표대회 논문집 11월호, pp. 542~544  
 최민수(2004), “건설공사비 에스클레이션 제도의 합리화 방안”, 한국건설산업연구원

논문제출일: 2010.06.21  
 논문심사일: 2010.06.25  
 심사완료일: 2010.12.22

---

## Abstract

There are several causes to recalculate the contract amount in public construction projects. Among them, the escalation clause was introduced in 1969 and now the condition to recalculate the cost is effective after 90 days from the date of contract and the rate of fluctuation should be more than 3% from the date of bidding. The two calculation methods for the rate of fluctuation are item-adjustment and index-adjustment. According to the results of investigation into 4 public institutions and 163 projects, all of them have used the method of index-adjustment and the rate of projects that spend over 6 months obtaining the approval of contract amount adjustment is more than 90%. The reason for spending lots of time is caused by problems of the calculation method on the price fluctuation rate. Therefore, it is necessary that the calculation method should be diversified to cope with the problems and a option of the builder should be expanded as well. Furthermore, if the way to apply correction factors to construction price index and average index based on the producer and consumer price index made by the bank of Korea is added, then the duration will be reduced without additional expenses. This study proposed the diversification of the calculation method using price fluctuation rate and builders' expanded options as improvement on the managerial method of Price Fluctuation System for the prompt and efficient contract amount adjustment.

**Keywords :** *escalation, index adjustment, contract change, contract amount*

---