

## 현행 건설공사 물가변동제도의 개선방안



**정기창** 한국산업융합연구원 원장, therza@hanmail.net

### 1. 들어가며

최근 코로나 사태로 촉발된 수급의 불균형과 각국의 통화정책, 러시아 우크라이나의 전쟁 등의 영향이 복합적으로 가중되면서 물가가 유래없이 급등하고 있고 진정될 기미 역시 보이지 않는다. 이러한 사정으로 여러 산업계에서도 혼란과 어려움을 겪고 있는데, 특히 건설산업은 계약체결 후 장기간 이행을 요하는 구조이며, 국내 산업에서 차지하는 비중도 상당한 정도여서 그 혼란과 어려움의 중심에 있다고 해도 과언이 아니다.

건설공사 프로젝트는 장기간 이행되는 도급계약의 형태로서 계약이행 간 계약내용의 변경이 발생한다. 물가변동, 설계변경, 공기연장, 돌관작업의 발생, 작업의 능률저하 요인 발생 등이 계약내용의 변화를 가져오는 주된 내용이며, 이중 본 지면에서 논할 부분은 최근 촉발된 물가급등 사태로 인하여 ‘물가변동으로 인한 계약금액 조정’과 관련된 것으로서, 물가급등 사태로 더욱 선명하게 드러나게 된 건설공사 물가변동제도의 문제점과 개선방안에 대한 제언을 하고자 한다.

### 2. 논의의 배경

#### 2.1. 물가급등 동향

최근 10년간 건설공사비 지수의 연간 상승률은 2020년 8월 까지 만해도 평균 2.5%였으며, 일시적으로 급상승한 시점인 2017년 2월의 연간상승률도 5.54%로 나타났다. 그러나 코로나가 팬데믹화 된 이후인 2021년 1월부터는 4.69%를 시작으로 2022년 3월 현재까지 평균 9.98%의 상승률을 보이

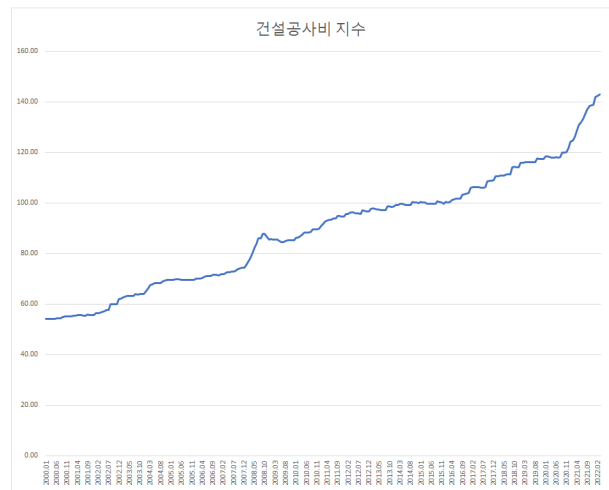


그림1. 건설공사비 지수의 10년간 변화추이

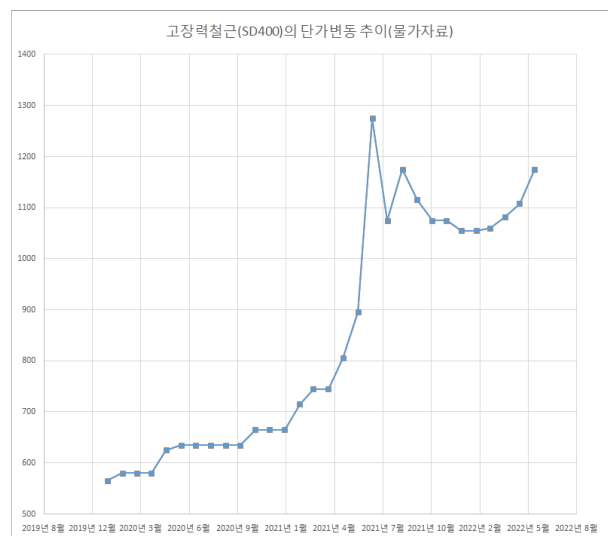


그림 2. 철근(SD400)가격의 2년간(2020년1월~2022년 6월) 변화추이

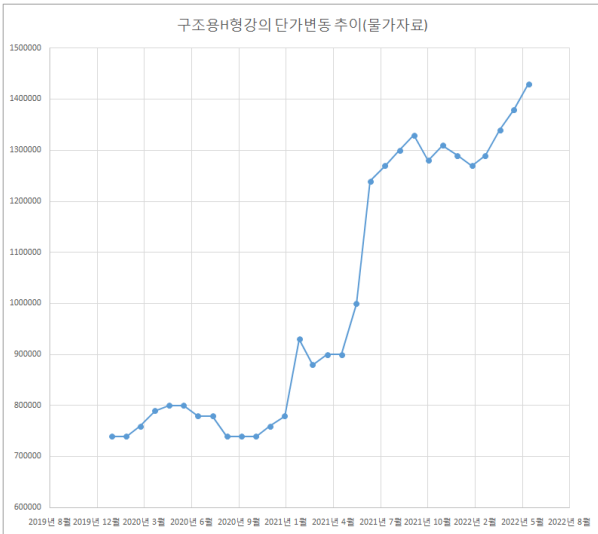


그림3. 구조용H형강 가격의 2년간(2020년1월~2022년 6월) 변화추이

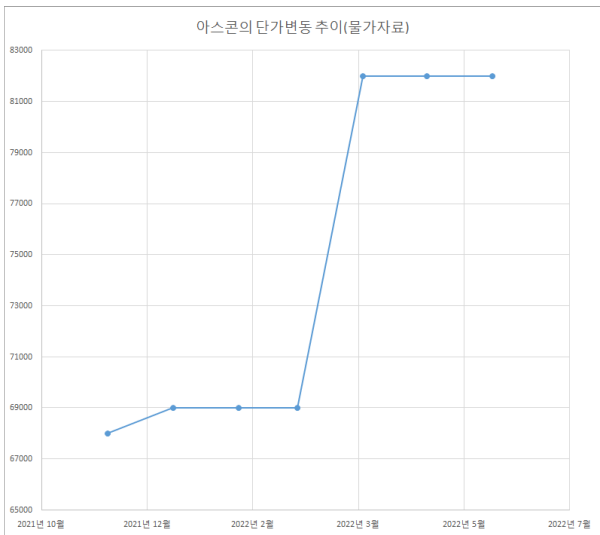


그림 4. 아스콘 가격의 7개월(2021년12월~2022년 6월) 변화추이

고 있으며, 2021년 10월에는 최고 13.07%까지의 상승률을 나타내고 있다. 무려 평균 연간상승률이 4배 정도 상승한 것으로 예년의 물가변동 양상과는 달리 현저하게 심각한 상태인 것으로 관측되고 있다. 구체적으로 개별 주요자재 가격의 상승폭을 살펴보면 철근(SD400)은 2020년 1월에 비해 2022년 6월 현재까지 107.96%(565원→1,175원)의 상승이 확인되고, 구조용H형강은 2020년 1월에 비해 2022년 6월 현재까지 93.32%(740원→1,430원)의 상승이 확인되며, 아스콘은 비교적 안정적으로 버티고 있었으나, 2021년 12월에 비해 2022년 6월 현재 불과 6개월만에 20.58%(68,000원→82,000원)의 상승이 확인되고 있다. ‘공사를 할수록 적

자’라는 업계의 한탄이 엄살이 아닌 것은 자명한 사실로 이견이 없을 것이다.

## 2.2. 건설공사 물가변동 관련 제도의 현황

### 1) 정부공공계약

물가변동 계약금액 제도는 정부 조달계약에서 먼저 정립되었다. 대표적인 정부 조달계약의 근거법인 ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법’(이하 ‘국가계약법’)의 ‘물가변동으로 인한 계약금액 조정’ 조항이 바로 그것이다.

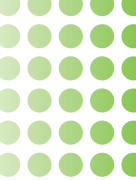
이러한 정부 물가변동 제도는 경제상황 등을 고려하여 섬세하게 변화·진화 되어왔는데, 현재는 계약일로부터 90일이 경과하고 입찰일로부터 3% 이상 등락이 발생한 경우 물가변동으로 인한 계약금액 조정이 가능하도록 규정하고 있으며 이를 공사금액 ‘총액’을 대상으로 하는 물가변동 계약금액 조정이라는 의미에서 ‘총액ES’라 한다. 아울러 총액ES 요건을 충족하지 못하는 경우에도 특정규격의 자재의 변동에 따른 계약금액 조정이 가능하도록 예외적 규정을 두고 있으며, 이를 ‘단품ES’라 한다.

물론 정부 조달계약에서의 물가변동 제도는 위처럼 간단하게만 규정되어있지는 않다. 선금급, 개산급, 기성급, 예정공정 및 실행공정과 관계, PS단가 및 사후정산제도, 기성 및 준공대가 수령여부 등의 제도적 이해를 바탕으로 물가변동으로 인한 계약금액 조정시 산정과 관련한 규정을 제시하고 있으므로 단순히 물가등락률만을 적용하여 산정하지 않는다는 점에서 매우 섬세하고 까다로운 측면이 존재하고, 보완적 규정으로서의 특례규정이 여럿 존재한다.

이렇듯 산정 규정이 상당히 까다롭기는 하나 정부 물가변동 제도는 체계적이며, 쟁점의 발생이 거의 없다고 해도 무방할 정도로 구체적인 기준을 제시하고 있다는 장점이 있다. 그럼에도 불구하고 ‘물가변동으로 인한 계약금액 조정을 배제하는 특약’(이하 ‘물가변동 배제특약’)을 설정한 경우에 당사자 간 쟁점이 발생할 여지가 있다. 이는 장을 바꾸어 관련판례를 중심으로 보다 상세히 후술하기로 한다.

### 2) 민간계약

국토교통부가 고시하는 민간공사계약 표준계약조건은 민간공사계약체결 시 강제로 적용되는 계약조건이 아니라, 당사자 간 합의에 따라 계약시 이를 참고하여 계약체결할 수 있도록 일종의 가이드 라인으로 제시되는 계약조건이다.



민간공사계약 표준계약조건에서도 역시 정부공공계약의 기준인 국가계약법과 매우 유사한 기준을 제시하고 있다. 계약 체결후 90일이 경과, 3% 등락을 동일하게 제시하고 있으며, 국가계약법과 동일하게 단품ES 조항도 포함하고 있다.

그러나 민간공사계약에서의 이러한 표준계약조건은 단지 국토교통부가 이를 제시하고 있을 뿐, 계약체결시 강제적으로 적용되는 것이 아니여서, 대부분의 민간계약에서는 이러한 조항이 삭제되거나 물가변동 배제특약이 설정되는 경우가 다반사이다. 이러한 점에서 물가변동의 상황이 심각한 최근상황과 같은 문제가 발생하는 경우에는 대부분의 현장에서 물가변동으로 인한 비용에 대한 계약금액 조정이 불가능하다.

### 3) 하도급계약

공정거래위원회가 하도급거래 공정화에 관한 법률 제3조의 2의 규정에 의거하여 사용 및 보급을 권장하고 있는 건설업종 표준하도급계약서는 물가변동으로 인한 계약금액 조정과 관련하여 두 개의 조건을 명시하고 있다. 먼저 제34조 제1항은 '원사업자는 공사목적물의 시공을 위탁 후 다음 각 호에 모두 해당하는 때에는 그가 발주자로부터 증액 받은 계약금액의 내용과 비율에 따라 하도급대금을 증액하여야 한다.'고 규정하고 있으며, 동조 동항 제1호에서는 '1. 설계변경, 목적물등의 납품등 시기의 변동 또는 경제상황의 변동 등을 이유로 계약금액이 증액되는 경우를 명시하고 있다. 여기서 명시되는 경제상황의 변동이 물가변동으로 인한 계약금액 조정을 포함하는 개념으로서 정의 된 것이며, 이러한 원사업자가 발주자로부터 증액 받은 계약금액의 내용과 비율에 따라 하도급대금을 증액하여야 한다는 내용으로서 원도급계약의 내용에 따라 연동되어 조정되는 경우를 규정하고 있다고 하겠다.

또한 제35조는 공급원가 변동으로 인한 하도급대금의 조정 조항이 있는데, 본 조항은 수급사업자는 건설공사를 위탁받은 후 목적물 등의 공급원가가 변동되는 경우에는 하도급대금을 조정할 수 있도록 명시하고 있는 것으로서 원사업자가 발주자로부터 물가변동으로 인한 계약금액 조정을 받지 못한다고 하더라도 본 제35조에 의거하여 공급원가 변동이 있다면 계약금액 조정을 할 수 있도록 규정되어있는 것이라 하겠다.

그러나 이러한 하도급계약 조건 역시 강행규정이나 강제되는 것은 아니고, 사용 및 보급을 권장하고 있는 것으로서 이

러한 부분에 대해 물가변동 배제특약을 삽입하는 경우에는 쟁점이 발생할 여지가 있다.

## 3. 물가변동 배제특약에 대한 대법원의 판단

2017년, 대법원전원합의체는 '국가계약법에 따른 계약에서 물가(환율)변동 배제 특약은 계약상대자에게 다소 불이익한 정도일 뿐, 부당특약에 해당하지 않는다.'고 판시하였다.(대법원 2017. 12. 21. 선고 2012다74076 판결) 이 판례는 정부공공계약의 물가변동 배제특약이 유효하다는 점에서 건설산업 전반에 충격을 주었다. 민간계약과 하도급계약에서 물가변동 조항을 삭제하려는 '갑'의 요구에 응할 수 밖에 없는 '을'로서는 마지막 비빌 언덕마저도 사라지게 된 것이다.

국가계약법은 제5조에서 계약의 원칙에 대해 규정하고 있는데, 위 대법원의 판례이전에는 없었던 조항이 위 판례로 인하여 신설된다. 그 내용은 계약체결시 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약을 정해서는 아니된다(국가계약법 제5조 제3항)는 것이고, 부당한 특약 등은 무효로 한다(국가계약법 제5조 제4항)는 내용이 바로 그것이다. 이러한 규정의 신설에 대해서는 물가변동 배제특약에 대해서는 부당특약으로 보아 무효로 할 수 있다는 의견과, 물가변동 배제특약은 이미 대법원에서 계약상대자에게 다소 불이익한 정도 일 뿐이라는 판단을 받은바 있어, 규정신설에도 불구하고 부당특약을 체결하려는 발주자를 실제로 제할 수 없다는 의견이 등장하고 있는 상황이다.

## 4. 국토교통부의 건설산업기본법 유권해석

지난 2022년 3월 28일 대한건설협회는 건설사의 물가변동으로 인한 업계의 어려움을 타개 하고자 건설산업기본법령 조항에 대한 유권해석을 국토교통부에 요청하였으며, 이에 대한 회신이 2022년 4월 5일자로 이루어진 바 있다. 주요내용을 살펴보면 건설산업기본법 제22조 제5항 1호는 '건설공사 도급계약의 내용이 당사자 일방에게 현저하게 불공정한 경우로서 계약체결이후 설계변경, 경제상황의 변동에 따라 발생하는 계약금액의 변경을 상당한 이유 없이 인정하지 아니하거나 그 부담을 상대방에게 떠넘기는 경우에는 그 부분에 한정하여 무효로 한다.'는 내용을 규정하고 있다고 언급하면서, 이에 대해 민간공사와 공공공사 모두에 적용이 가능한지 여부와 이에 따라 '물가변동 배제특약'이 무효화 될 수

있는지에 대하여 질의하였다. 이에 대해 국토교통부는 건설산업기본법은 공공공사 및 민간공사 모두에 적용되며, 물가변동 배제특약이 계약내용에 명시되어있는 경우에는 그 내용에 한정하여 도급계약의 내용이 무효가 될 수 있음을 회신하였다.

이러한 국토교통부의 유권해석은 행정해석으로서 사실상 법원에서 해석이 아니라는 점, 앞서 살펴본 대법원 판례는 물가변동 배제특약에 대해 이미 계약상대자에게 다소 불이익한 정도라고 보고 부당특약으로 인정하지 않았다는 점에서 한계를 갖는다고 보여진다. 그럼에도 불구하고 국가계약법 제5조 제3항과 동조 제4항의 신설로 인하여 달리 볼 여지도 고려해 볼 수 있을 것이다.

## 5. 납품단가 연동제 도입 논의

물가변동 계약금액 조정제도와 연관되어 최근 혁신적으로 논의되고 있는 제도는 단연코 납품단가 연동제일 것이다. 대통령의 공약사항이기도 하거니와 과거 2008년 도입추진이 논의된 이후 납품단가 조정협약만 의무가 되었던 것에서 한 발 더 나아가 연동제 도입을 추진하며 그 기준마련을 위한 연구용역도 진행 중으로 알려져 있다. 아울러 정부는 원자재 가격 상승으로 인한 중소기업 부담 완화를 위해 하반기 중 납품 단가 연동제를 시범운영하고 도입방안을 강구할 것이라고 밝힌 바 있다.

납품단가 연동제는 객관적인 원가계산 데이터를 기반으로 하여 이루어질 가능성 및 지수를 개발하여 이를 적용할 수 있는 가능성 모두가 논의될 것으로 보인다.

다만 정부는 납품단가 연동제 도입에 대하여, 원자재 가격 상승으로 인한 가격에 주안점을 두고 있는 것으로 보이는데 공사비는 원자재 가격 뿐만 아니라, 가공된 자재비, 노무비 및 경비 등으로 구성되는데 이러한 대책 마련에 대해서는 구체적 논의가 필요하다고 보아야 할 것이고, 납품단가가 뜻하는 바가 물품계약과 공사계약을 모두 포함하고 있으므로, 시범운영 및 제도화를 위해서는 그 성격에 따라 면밀하게 산정방법을 규정하고 기준을 제시하여야 할 것이다.

## 6. 제언

살펴본 바와 같이 사법부는 물가변동으로 인한 배제특약에 대한 판례에서 다소 불이익한 정도로는 계약조건의 무효로

볼 정도가 아니라는 판단을 한 바 있으나, 행정부는 이와 반대되는 입장으로 유권해석을 제시하고 있으며, 입법의 차원으로서 납품단가 연동제까지 논의되고 있다는 점에서 물가변동은 관리의 대상이 아니라, 계약의 당사자 중 일방이 관리할 수 없는 영역으로 인식되어야 할 필요가 있다.

이미 반복되는 역사의 교훈으로서 우리는 물가변동이 공사 참여 주체의 노력이나 능력에 따라 관리할 수 있는 영역이 아님과 동시에, 매우 큰 리스크가 잠재되어있는 부분으로서 그 누구도 장담할 수 없는 불가항력적인 영역임을 인정하여야 한다.

아울러 건설산업에서의 하수급인은 물가변동으로 인한 피해를 가장 직접적으로 받는 당사자이며 약자로서, 본 물가상승 사태가 지속되는 경우에는 건설산업의 근간이 흔들릴 수 있다는 점에서 심히 우려스럽다. 하루라도 빠르게 적극적인 사법부의 인식전환을 위한 노력과 동시에 향후 발생할 이러한 불이익을 일방이 떠안지 않을 수 있도록 공정한 계약문화를 위한 균형있고 합리적인 제도 개선이 이루어지길 바란다.

## 참고문헌

1. 대법원 2017. 12. 21. 선고 2012다74076 전원합의체 판결.
2. 정기창(2022), '乙을 위한 물가변동제도가 없다.', 기계설비신문.