

공사비 증가 등으로 인한 계약금액 조정과 CM의 역할



허 동 삼우씨엠건축사사무소 기술전략팀 팀장, hd6406@samooocm.com
노영창 삼우씨엠건축사사무소 기술전략팀 이사, raychang@samooocm.com

1. 서론

최근 건설업계는 자재값 폭등, 건설자재 공급망 불안정, 인력 급감, 파업 등으로 곤혹스러워하고 있다. 특히, 공사비 상승으로 인해 사업이 중단되는 사례도 빈번히 발생되고 있다. 발주자는 원자재값 폭등에 따라 사업 규모 축소, 착수 연기, PF 중단 등 사업계획을 재검토하고 있으며, 발주자, 시공사, 하도급사 간의 재료비/인건비/경비(운송비) 관련 갈등은 더욱더 고조되고 있는 실정으로, 지속될 경우 더 큰 피해가 초래될 것으로 판단된다.

현재 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제19조(물가변동으로 인한 계약금액 조정)과 건설산업기본법 제22조(건설공사에 관한 도급계약의 원칙) 제5항 1호, 공사계약일반조건, 민간건설공사 표준도급계약서 등에 의거 건설현장 물가변동에 따른 리스크 대응책이 있으나, 일부 발주자들의 사업 예산추가 부담에 따른 외면과 민간공사 물가변동 배제 특약 등으로 아직 많은 어려움이 있다.

따라서, 본고에서는 공공/민간/CM용역분야 공사현장 물가변동 사례를 분석하고, 이에 따른 대응책을 살펴보고자 한다.

2. 공공/민간/CM용역분야 물가변동에 따른 계약금액 조정 관련 현황

건설공사에 관한 도급계약의 당사자는 대등한 입장에서 합의에 따라 공정하게 계약을 체결하고 신의를 지켜 성실하게 계약을 이행하여야 한다고 명시되어 있다. 공공공사의 경우

는 계약금액 조정의 3가지 분류(① 설계변경, ② 물가변동, ③ 기타 계약내용의 변경) 중 하나의 분류가 물가변동으로 인한 계약금액의 조정이다. 물가변동으로 인한 계약금액조정 업무는 계약금액조정 요건(기간요건과 등락요건)이 충족되면 계약상대자의 신청에 의하여 성립된다. 민간공사의 경우는 민간건설공사 표준도급계약서 제22조(물가변동으로 인한 계약금액의 조정)에도 불구하고 일부 발주자는 관련 조항을 삭제하거나 물가변동 배제 특약을 계약서에 추가 명시하고 있어 유명무실하다. CM용역은 경우에도 공공의 경우 계약조건에 명시 되어 있고 대부분ESC를 적용받고 있으나 민간의 경우는 계약금액 조정이 없는 것으로 계약서에 명시되어 있는 것이 현실이다.

2.1. 공공공사 물가변동에 따른 계약금액 조정 현황

공공공사의 경우는 민간공사와 달리 계약서상에 물가변동으로 인한 계약금액의 조정 방법이 상세하게 명시되어 있으며 계약금액 조정 요건(기간요건과 등락요건)이 충족되면 사전심사를 거쳐 절차에 따라 계약금액을 조정해주고 있다. 다만, 계약금액조정까지의 행정업무 처리기간(3~6개월)이 발주처의 예산확보 여부에 따라 차이가 심하여 기성화까지는 상당한 시간이 소요된다.

1) 공공공사의 물가변동으로 인한 계약금액조정 방안

공공 공사계약의 물가변동에 대한 공사비 계산방식은 지수조정률 방식과 품목조정률방식이 <표 1>. 시공사는 계약된 방식에 따라 발주기관에 물가변동 금액을 요청하고, CM은 조정기준일, 지수산정 등이 잘 반영되었는지를 확인한다.

공공공사의 물가변동 계약금액 조정 관련 문제점은 지수조



정률 방식으로 했을 시 물가상승폭만큼 공사비 증액이 어렵다는 점이다. 또한, 적용 가능한 단품 슬라이딩 방식(직접공사비의 1%를 초과하는 1개 품목의 1개 규격 금액이 15% 상승시 물가변동금액 적용)은 조건을 충족하기 어려우므로 적용이 힘든 실정이다. 즉, 계약서 상 물가변동금액을 적용할 수 있으나, 시공사의 공사비 변동금액과는 차이가 발생하는 것이다. 이러한 사항이 이슈화되면서, 정부에서도 대응 방안을 고심 중이며, 실효성을 높이는 방안으로 제도 개선을 할 예정으로 보인다. 공사금액 1% 충족요건을 자재 품목의 특

정규격을 나누는 것 대신 품목으로 바꾸는 등의 제도개선 등이 시행될 것으로 보인다. 또한 시공사의 경우 공사 도급 계약서 물가변동 적용기준을 지수조정률 적용시 단일품목의 가격이 과도하게 상승할 경우 실제 ESC를 적용하더라도 물가변동에 따른 인상폭과 비교하여 금액반영이 미미한 상황이므로 단일품목의 상승률을 설정하여 그 이상 상승시 품목 조정률을 반영할 수 있도록 검토가 필요하다. 물가변동자료의 검토사항은 표2와 같다.

표 1. 지수조정률 및 품목조정률 비교

구분	지수조정률	품목조정률
개요	계약금액의 산출내역을 구성하는 비목군의 지수변동이 당초 계약금액에 비하여 3%이상 증감 시 동 계약금액을 조정	계약금액의 산출내역을 구성하는 품목 또는 비목의 가격이 당초 계약금액에 대비하여 3%이상 증감 시 동 계약금액을 조정
조정률 산출 방법	- 계약금액을 구성하는 비목을 유형별로 정리한 '비목군'을 분류 - 당해 비목군에 계약금액에 대한 가중치 부여(계수) - 비목군별로 생산자물가 기본 분류지수등을 대비하여 산출	계약금액을 구성하는 모든 품목 또는 비목의 등락률 개별적으로 계산하여 등락률을 산정
장점	한국은행에서 발표하는 생산자물가 기본분류지수, 수입물류지수 등을 이용하여 조정을 산출이 용이	계약금액을 구성하는 각 품목 또는 비목별로 등락률을 산정하므로 당시 비목에 대한 조정사유를 실제대로 반영가능
단점	평균가격 개념인 지수를 이용하므로 당해 비목에 대한 조정 사유가 실제대로 반영되지 않는 경우가 있음	매 조정 시 마다 수많은 품목 또는 비목의 등락률을 산출해야 하므로 계산이 복잡하여 많은 시간과 노력이 필요
용도	계약금액의 구성비목이 많고 조정횟수가 많은 경우에 적합 (장기, 대규모, 복합공종공사)	계약금액의 구성비목이 적고 조정횟수가 많지 않은 경우에 적합 (단기, 소규모, 단순 공종공사 등)
기타		국가계약법 시행령 제64조 제2항에서는 계약서에 명시가 없을 경우 품목 조정률을 적용

※ 출처: 사단법인 한양경제연구원 홈페이지

표 2. 공공공사 물가변동 자료 검토사항

검토 사항	내용
1. 물가변동 요건충족여부	- 계약체결일(직전조정일)로부터 90일 이상 경과하고 물가변동금액(적용대가)이 입찰일을 기준으로 하여 3%이상 증감하는 사유가 동시에 충족하는지 검토
2. 물가변동 조정요건 검토요청 횟수	- 물가변동 조정요건에 해당하는 조건을 2회 이상 동시에 검토토록 요청하였는지 확인하고 2회 이상 물가변동을 동시에 신청한 경우에는 순차적으로 물가변동을 요청하도록 조치
3. 자료의 적정성	- 계약금산출내역서로 물가변동 자료를 작성 하였는지 확인
4. 물가변동 조정방법	- 물가변동조정방법을 계약서에 의하여 확인 *물가변동 조정방법을 한번 정하면 바꿀 수 없다.
5. 신규비목 포함여부	- 지수조정률에 물가변동인 경우 계약체결일(직전조정일)과 조정기준일 사이에 설계변경으로 신규비목이 발생 되었는지 파악 - 신규비목이 있으면 신규비목에 대한 물가변동 자료를 별도로 작성하였는지 확인, 불분명한 경우, 설계변경 현황을 확보
6. 물가변동 적용, 제외대 구분적정성	- 물가조정 기준 일을 기준으로 작성한 물가변동 적용 대가 및 제외대가가 적절한 지를 확인
7. 공정율 확인	- 공사공정예정표에 의한 공정 확인. - 물가변동 적용대가에 대하여 물가변동 신청 전에 기성(준공)대가를 신청한 대가를 물가변동 적용대가에서 제외하였는지 확인.
8. 비목분류 및 계수산정 적정성확인	- 지수 조정률에 의한 물가조정 검토업무에서 물가변동 적용대가의 순공사 금액(계약금액 중 재료비, 노무비, 경비의 합계액)에 대한 분류 비목 및 계수산출이 적절한 지를 확인
9. 산출지수 적정성확인	- 각 비목 군에 대하여 입찰일(직전 조정기준일)의 물가지수와 물가변동 조정 기준일 현재의 물가지수 및 산출한 지수가 적절한 지 확인 *신규품목의 비목별 물가지수는 신규품목이 변경계약 된 날의 물가지수와 조정기준일 현재의 물가지수를 산출하여 적용 - 품목 조정률에 의한 물가변동 시 물가지수는 입찰시점 당시의 물가조사방법 및 대상과 같은 방법 및 대상으로 이루어 졌는지 확인

2.2. 민간공사 현장 물가변동에 따른 계약금액 조정 현황

2022년 7월 개최한 법무법인 율촌, e대한경제 공동개최 웨비나 자료(표3)에 따르면 민간공사의 경우 63개 현장 자체비 상승률 조사 결과 3% 이상 상승한 곳이 약 80%이며, 이 중 5% 이상이 60%로 조사되었다.

표 3. 민간공사 현장 자체비 상승률 조사

상승률	현장 수	비중
3% 미만	13	20.6%
3% 이상 ~ 5% 미만	12	19.0%
5% 이상 ~ 10% 미만	19	30.2%
10% 이상	19	30.2%
계	63	100%

※ 법무법인 율촌, e대한경제 공동개최 웨비나 자료

그러나 민간공사 발주자는 민간건설공사 표준도급계약서 제22조에 명기된 물가변동 계약금액 조정 조항을 없애거나, 물가변동 계약금액 조정 배제 특약을 추가 명기하는 사례가 빈번히 발생되고 있다. 민간공사 00현장의 경우 입찰지침서 및 도급계약서상에 물가 및 환율변동으로 인한 계약금액의 조정은 없는 것으로 명시되어 있으며 시공사에서는 우크라이나와 러시아의 전쟁과 화물연대 파업 등으로 원자재가격 상승, 유가상승, 납기지연 등을 공사비상승의 불가항력(① 통제할 수 없고, ② 예견할 수 없으며, ③ 불가피한 사정으로서, ④ 상대방의 귀책사유에 의하지 않은 사정)에 의한 손해로 해석하여 계약금액조정을 요구하고 있으나, 계약서(입찰지침서 및 도급계약서) 및 대법원의 판례【경제사정의 급격한 변동(IMF사태 및 그로 인한 자재수급의 차질)등은 불가항력에 해당하지 않는다고 판시하고 있음】를 들어 계약금액조정 사유에 해당되지 않으므로 공사 준공 시점에 분쟁을 해결(협의를 이루어지지 않을 시 법원의 판결 또는 중재법에 의한 중재에 의하여 해결)할 것을 권하고 있다.

1) 민간공사의 물가변동으로 인한 계약금액조정 사례

공공현장과 달리 민간현장의 경우 당초 계약서상 물가변동을 인정하지 않는 사례가 대부분이었으며, 이에 프로젝트 상황, 시공사의 물가상승 타격 정도, 발주처와의 협의가능여부(PF의 경우 협의가 매우 어려움) 등으로 특성에 맞는 CM 의견을 제시하고 있다. CM은 시공사 제출서류의 계약적 검토와 동시에, 관계자간 원만한 협의를 통한 프로젝트 달성을 동시에 고려해야 하는 상황이다.

표 4. 민간공사 물가변동에 따른 계약금액 조정 사례 (2022.07월 기준)

Project	착공시기	현황
J 오피스	2020년 11월	- 물가변동 금액 일부 반영 협의 중 - 현재공종: 골조공사 후반 - 현황: 시공사에서 계약서에 명기되지 아니한 물가변동에 대한 증액 요구 하였으며, 전체 시공공사비의 통계청 물가지수 상승분 반영금액 요구함. CM은 골조공사등 주요 자재가 급등하여 시공한 점을 감안하지 않을 수 없으나, 기 집행된 기성에 대해서는 인정하기 힘든 점에 대한 의견 제시하였으며, 발주처 의견은 아직 없음.
H 공장	(미착공) 2022년 7월계약	- 착공 전 물가변동 계약서에 반영 (민간표준도급계약서 물가변동 내용반영) - 현재공종: 착공 전 - 현황: 발주처 및 CM은 현재 물가변동상황이 유동적임을 감안하여 프로젝트 입찰 설명서 작성 시점부터 물가변동을 인정하는 방안으로 입찰 진행함. CM은 공사기간 동안 물가변동 요청에 대해 계약조건에 맞게 신청하였는지 검토할 예정. 민간표준도급계약서 상 제22조 내용 준하여 진행예정(계약체결 후 90일 이상 경과 후, 공사비 등락액이 잔여공사 계약금액의 3% 이상시 계약금액 조정 등)
Y 물류 센터	2021년 7월 (2021년 3월입찰)	- 물가변동 금액 요청 반려 - 현재공종: 골조공사 중반 - 현황: 골조공사의 Precast Con'c 단가가 계약당시와 비교해 약30~40만원 차이 발생하는 등 주요자재가 큰 폭으로 상승하여, 이에 시공사는 계약사항 일반조건 중 불가항력에 의한 손해 조항 및 물가변동 현황보고(협력사 증액 요청 및 단가변경 요청자료)를 근거로 공사비 증액요구함. CM에서는 민간에서 공사비 증액을 계약적으로 인정할 근거가 없는 점, 공사비 증액 또는 금액을 상쇄하는 조건으로 상호 계약이 이루어진 점을 바탕으로 증액요구에 대한 인정불가 의견을 제시함.

2) 민간공사의 물가변동으로 인한 계약금액조정 방안제안

사업에 따라 Cost plus Fee 공사도급계약 방식이나, N.S.C(지명 하도급-Nominated Sub-Contractor), E.D.C(자재 직발주-Employer's Direct Contractor) 등을 적용할 수도 있다. 또한, 주요자재 일부 적용 물가변동 계약 방식은 물가 폭등이 더 얼마나 오를지 확신할 수 없는 상태에서 단위면적당 공사비를 정하고 철근, 철골, 레미콘 등 특정자재가 예상보다 더 오를 경우 평당 일정 수준의 한도 내에서 공공공사 기준으로 물가변동을 반영한다는 특약을 넣어서 발주자와 시공사의 리스크를 분배할 수 있다.

또한, 도급계약 후 자체비 등 상승 리스크를 반영하여 공사비를 책정하지 않고 현재 제출한 공사비로 진행하되 주요 자재부분의 급격한 상승이 발생될 경우 증빙자료(입찰공개 등)를 제출하여 증액 요청을 진행하고, 계약당사자간 협의된 최대 금액을 초과하지 않는 범위 내에서 책임지고 준공할 것을 약속하는 Cost plus Fee + 총액계약 혼용 계약방식으로 진행할 수도 있다.



2.3. CM용역 계약금액 조정 현황

공공CM용역의 경우는 공공공사의 경우와 마찬가지로 물가 변동으로 인한 계약금액의 조정방법이 계약조건에 상세하게 명시되어 있으며 계약금액조정 요건(기간요건과 등락요건)이 충족되면 사전심사를 거쳐 절차에 따라 계약금액을 조정해주고 있다. 그러나 발주처 예산을 핑계로 조달청 사전심사는 득했지만 공사와 달리 용역에서는 물가변동으로 인한 계약금액조정을 받지 못하는 경우가 대부분이다.

또한, 총사업비 관리대상 사업의 경우 CM용역비는 발주처 사정이나 과업범위 변경이 발생되어도 5%이상 증액은 인정받지 못하며 배치조정이나 등급조정으로 해결하는 실정이다.

민간CM용역의 경우도 다를 바 없다. 물가변동에 대한 계약금액조정은 없는 것으로 계약서에 명기하고 있다. 발주자의 사정에 의한 공기연장이나 과업범위 조정으로 인한 배치변경이 이루어질 경우 물가상승률을 고려한 현실단가를 반영하여 일부 프로젝트는 계약금액을 조정받고 있으나 거의 대다수가 계약조건에 의거 물가변동으로 인한 계약금액을 조정 받지 못하고 있는 실정이다.

민간 CM용역 현장의 물가변동 사례로는 사업성 민원 등 발주처 사유로 인하여 당초 용역기간이 2년 가까이 연장됨에 따라 계약조건에는 위배되나 연장 없이 계약종료를 강하게 주장하여 물가변동을 고려한 단가로 연장계약을 한 것을 사례라 할 수 있으며, OO현장의 경우 용역기간이 10년 가까이 진행됐지만 계약조건에 위배된다는 발주처의 주장으로 인하여 물가변동으로 인한 계약금액 조정은 없었다.

3. 물가변동 계약 조정시 CM사 역할에 대한 고찰

최근 자재값 등 물가변동은 건설사업의 중단뿐만 아니라 건설사 부도 등의 일방적인 손해로 귀결될 수 있는 문제이다. 따라서, 건설기술력을 바탕으로 공사비, 공기, 품질, 안전·환경관리 등 건설사업의 전반적인 관리를 수행하는 건설사업 관리자의 관리능력과 역할이 중요하다.

건설사업관리자는 과업내용서에 따라 시공자로부터 물가변동에 의한 계약금액 조정요청을 받을 경우 관련 법규를 참고하여 조정요건을 확인하고 조정금액을 검토하여 계약당사자간 계약금액을 조정하는 업무를 지원한다. 계약금액 조정은 계약서에 명시된 방법(품목조정방법, 지수조정방법

등)에 따르도록 하며, 조정방법이 명시되어 있지 않은 경우 계약당사자 간에 합의에 의하도록 한다. 이처럼 건설사업관리자는 발주자와 시공사 중간자 입장에서 객관적이고 타당한 검토를 바탕으로 계약당사자간의 합의를 도출하여 건설사업이 원활히 추진될 수 있도록 관리하는 중요한 역할을 맡고 있다. 따라서, 다양한 건설사업관리 경험을 갖춘 CM사의 전문적 관리가 더욱 필요하며, 종합적인 판단으로 최선의 사전 대책을 세우는 것이 중요하다.

이와 같이, 건설사업관리자는 발주자 대리인으로서 원활한 사업추진을 위해 발주자에게 효율적인 방식을 제안하고, 철저히 관리해야 한다. 또한, 현재와 같이 위중한 상황 속에서 발주자 입장으로 치우치지 않고, 사업이해관계자 모두가 상생할 수 있도록 목소리를 높여야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 건설사업관리자의 역할이 보장받을 수 있는 환경이 마련되어야 한다. 어떠한 경우에도 부당한 대우를 받지 않도록 제도가 개선되어야 하고, 발주자의 인식도 변화해야 하며, CM용역의 타당한 인력배치와, 대가지급, 물가변동 등이 반영되어 계약목적물의 공사비뿐만 아니라 품질, 공정, 안전·환경 등 건설사업관리 업무를 수행할 수 있어야 한다.

4. 맺음말

자재값 폭등 등 최근 건설환경 변화에 따라 공공 건설공사의 물가변동 계약금액 조정금액이 적정하게 산정되고 있는지 관련 규정과 건설현장의 사례를 분석하여 문제점을 개선해야 한다. 그리고 민간 건설공사 물가변동에 따른 악순환을 차단하기 위해 건설산업기본법에 물가변동에 따른 계약금액 조정 의무 근거 내용을 개정하고, 민간건설공사 표준도급 계약서도 의무화하도록 제도 개선이 시급하다.

아울러, 발주자의 대리인으로서 원활한 공사수행을 위해 건설사업의 전반적인 관리업무를 수행하는 CM용역에 대해서도 역할이 보장받을 수 있는 환경이 마련되고, 타당한 인력배치와 대가 지급, 물가변동 계약금액 조정이 의무화 된다면 보다 나은 우수한 CM인력 투입과 사업관리서비스를 제공할 수 있다. 우수한 기술력과 경험을 바탕으로 공사발주, 계약방식, 사업비 등에 대한 선제적 리스크 관리로 발주자, 시공사, 하도급사 등 사업이해관계자의 피해를 최소화 할 수 있고, 상생하는 건설환경이 조성될 것으로 기대된다.