

건설공사 에스컬레이션(Escalation) 제도의 문제점 및 동향



박양호 건설원가연구원 원장, plustimes@naver.com
권용훈 서울연구원 서울공공투자관리센터 연구위원, yhkwon@si.re.kr

1. 서문

우리나라의 정부발주공사 물가변동제도는 1969년 회계예규 '시설공사계약일반조건' 제정을 시작으로 도입되었으며, 초기에는 정부고시가격 등 일부 품목에 대해서만 조정할 수 있었다. 그러다가 1983년도에 물가변동에 따른 계약금액의 조정을 임의규정에서 강제규정으로 개정하고, 물가변동 산출에 있어서는 품목조정 방식에서 지수조정 방식을 추가 도입하면서 본격적인 물가변동 계약금액의 조정 제도로 정착되기 시작하였다.

1983년을 본격적인 정착기로 본다면 40년이 지난 현재까지 기간요건 변화, 등락요건 하향 조정, 단품슬라이딩 도입, 표준시장단가 도입에 따른 비목(費目)의 추가 등 제도 개선에 따른 변화 외에 물가변동 산출방식에 있어서는 큰 변화가 없이 거의 그대로 유지되고 있다. 즉, 지수·품목조정 산출방식은 40여 년 동안 거의 동일하게 이루어지고 있는 것이다.

현시점에서 ① 국내의 공공공사(재정사업)에서 행해지고 있는 지수 및 품목조정 방식이 건설 물가의 변동을 적절히 반영하고 있는지, 조정방식에 있어서 문제점이 무엇인지, 검토가 필요한 시점이고, ② 민간발주공사에서 물가변동으로 인한 계약금액 조정 동향과, ③ 「사회기반시설 민간투자법」에 의한 민간투자사업에서 공사 이행 중 예상치 못할 정도

로 공사비 변동이 클 경우 사업위험이 발생되는데, 이때 사업시행자가 사전에 취해야 할 조치 등에 관해 알아보고자 한다.

2. 공공공사(재정사업) 에스컬레이션 제도의 문제점

2.1. 지수조정률 방식으로 조정 방법 편중

필자가 10여 년 전에 물가변동 계약금액조정 보고서 작성 용역 업무를 수행하고 있는 전문기관을 대상으로 조사한 결과, 물가변동으로 인한 계약금액 조정 약 2,700여 건 중 90% 이상이 지수조정 방식을 채택한 것으로 조사되었고, 현재에 이르러서는 공사도급계약서의 '물가변동조정방법' 기재 부분에 '품목조정'으로 표시된 것을 거의 찾기 어렵다는 점에서 그 비중이 더욱 높아진 것(지수조정을 선호함)으로 추정된다.

정부는 2005년 제도 개선을 통해 품목조정 방식으로 유도¹⁾하고자 하였으나, 효과를 보지 못하고 오히려 지수조정 방식이 확대된 것으로 나타났다. 계약상대자가 지수조정 방식을 선호하는 이유는 산출방식 및 금액 정산의 편리성 때문이다.

2.2. 지수조정률과 품목조정률의 과도한 조정률 차이

동일한 공사를 일정 기간으로 고정하고 지수조정률 방식으로 산출한 결과와 품목조정률 방식으로 산출한 결과를 비교

1) 2005.09.08일 이전에는 「공사계약 일반조건」 제22조 제2항에서 '계약체결 시 계약상대자와 협의하여 품목조정률 또는 지수조정률 중 하나의 방법을 택하여 계약서에 명시하여야 한다.'라고 규정된 부분에서 '계약을 체결할 때 계약상대자가 지수조정률 방법을 원하는 경우 외에는 품목조정률 방법으로 계약금액을 조정하도록 계약서에 명시하여야 한다'라고 개정되었다. 그러나 실제적으로는 계약상대자 대부분이 지수조정을 원하기 때문에 품목조정률을 유도하는 효과는 거의 없었다.



해 보면, 조정률과 조정금액에서 현격한 차이가 발생하고 있다. 지수 및 개별 품목의 가격변동에 따라, 계약자 입장에서 지수조정 방식이 유리한 시기가 있고, 반대로 품목조정 방식이 유리할 때가 있는데, 도로건설공사의 경우 전체 공사기간 내에 발생된 물가변동 조정률 합계가 최소 4%에서 최대 10% 이상 차이가 발생된다는 조사 결과도 있다.

2.3. 지수조정을 산출 방식의 문제점

1) 단순 평균한 지수 적용의 문제

지수조정률 방식에서 가장 큰 문제는 지수 적용에 있다. 재료비 지수에 적용되는 생산자물가지수를 제외한 노무비, 기계경비, 표준시장단가의 비목군 모두 단순 평균값을 지수화하여 사용한다는 것이다.

2) 재료비 비목에 한국은행 생산자물가지수 상품 대분류지수 적용 문제

재료비 비목군은 지수조정에서 있어 유일하게 매월 공표되는 지수를 적용하는 비목이다. 1983년 지수조정 도입 이후, 40년이 지난 현재까지 재료비 비목에 생산자물가기본분류 상품 대분류지수(광산품, 공산품, 농림수산물, 전력·가스·수도 및 폐기물)를 사용하고 있다.

생산자물가기본분류 총지수는 부문지수에서 상품과 서비스로 나누어지며, 대분류지수에서 상품은 세 번째 단계인 농림수산물, 광산품, 공산품, 전력·가스·수도 및 폐기물로 분류된다. 여기서 다시 네 번째 단계를 중분류지수, 다섯 번째 단계가 소분류, 다음이 세분류, 마지막 단계가 품목별지수인 것이다. 현행 건설공사 지수조정 방식의 재료비 비목에 사용하는 생산자물가지수는 세 번째 단계인 상품 대분류지수를 사용하고 있는데, 건설 자재의 대부분이 공산품에 해당하지만 특정 자재가 주가 되는 건설공사에서 과연 대표성이 있는지, 실질적으로 적정하게 반영되는지에 대한 재검토가 필요한 시점이다.

3) 표준시장단가 비목군 별도 분류 및 지수 적용의 문제

건설공사비지수나 생산자물가지수는 자재의 가격이나 노무비, 경비의 변동에 대하여 시장·유통 가격을 직접 조사하고, 그 변동률을 반영하는 것이기 때문에 어느 정도 현실적인 물가변동을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 표준시장단가는 물가변동을 반영하는 시장단가라기 보다는 업체

간 경쟁 입찰하에서 수집된 과거 실적단가의 조사 방식을 개선하기 위해 태동된 단가이며, 조사 방식과 이름을 달리한 표준시장단가 역시 기준이 되는 단가가 계약단가라는 점을 고려했을 때, 건설자재나 노무비의 현실적인 물가변동을 적절히 반영한 단가로 보기에는 무리가 있다.

여기서 중요한 점은 물가변동적용대가의 가중치 상당 부분이 표준시장단가 비목군(G)으로 편제되어 조달청의 표준시장단가 평균 지수를 적용하고 있다는 것이다. 전술한 바와 같이, 표준시장단가는 물가변동을 반영한 단가로 보기 어려우므로, 표준시장단가 별도의 비목(G)으로 편제되는 것보다, 노무비(A), 재료비(C, D, E, F), 기계경비(B)로 가중치가 분산되어야 한다.

2.4. 품목조정률 산출 방식의 문제점

1) 시간, 비용, 노동력 과다 소요

품목조정률 방식에 의한 물가변동 산출의 가장 큰 단점은 시간과 노동력이 많이 소요된다는 것이다. 투입된 모든 가격요소들을 일일이 조사하여 대입하여야 하므로, 많은 시간이 소요되어 불필요한 행정력 소비로 이어지고 있다.

2) 견적단가 등락률 미반영 문제

견적단가는 품목조정 시 객관적인 단가 조사가 어려워 동결시키는 경우(변경하지 않는 경우)가 흔하게 발생된다. 설령 계약자가 물가변동이 반영된 견적서를 근거하여 산정했을 지라도 발주기관에서는 계약자가 공급업체로부터 제출받은 견적서 자체를 의심하게 된다.

반면 지수조정의 경우, 견적단가는 재료비, 노무비, 경비로 구분된 경우에는 비목군 분류가 가능하여 물가상승분을 반영 받을 수가 있고, 1식 형태의 단가로 구성된 경우에도 비목군 분류가 어렵더라도 표준시장단가의 비목군으로 분류되어 물가상승률이 반영된다.

3) 등락폭 단가 산정의 제한 규정

계약의 형태에 따라 총액계약과 단가계약으로 구분될 수 있으며, 총액계약은 당해 계약목적물 전체에 대하여 총액으로 체결한 계약의 형태를 말하고, 대부분의 정부계약은 총액계약의 형태(총액입찰을 말하는 것이 아님)로 이루어지고 있다. 국가계약법 시행규칙 제74조 제3항에서 규정한 등락폭 제

한 규정은 단가계약²⁾에 한해 제한적으로 적용하는 것이 타당하고, 총액확정계약까지 적용하는 것은 모순점이 있으며, 지수조정 방식에서는 <표1>과 같은 단가제한 규정이 적용되지 않다는 점에서 형평성 문제도 존재한다.

표 1. 국가계약법 시행규칙 제74조 제3항 내용

1. 물가변동당시가격이 계약단가보다 높고 동 계약단가가 입찰당시가격보다 높을 경우의 등록폭은 물가변동당시가격에서 계약단가를 뺀 금액으로 한다.
2. 물가변동당시가격이 입찰당시가격보다 높고 계약단가보다 낮을 경우의 등록폭은 영으로 한다.

4) 품목조정 후 내역관리의 문제

품목조정 방식으로 물가변동으로 인한 계약금액을 조정할 경우, 명문화된 규정은 없으나 내역서 단가를 변경하는 것이 일반적이다. 이러한 경우 물가변동 조정 후 내역관리가 용이하지 않는 단점이 있다. 일부 발주기관에서는 품목조정 후 물가 상승액을 지수조정 방식과 같이 원가계산서 상 비용항목(갑지)에 1식으로 삽입시킨 경우도 있다.

2.5. 단품슬라이딩(특정규격 자재 가격변동 계약금액조정) 제도의 실효성 문제

건설 참여자는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(약칭 : 국가계약법)」을 건설공사로 한정하여 해석하는 경향이 있으나, 법의 명칭에서 알 수 있듯이 국가를 당사자로 하는 (모든) 계약에 적용되는 법률이 국가계약법이다. 즉, 건설공사뿐만 아니라 국가와 계약하는 물품구매, 용역, 제조 등의 계약에서도 적용되는 것임을 인지할 필요가 있다.

물가변동 관련 국가계약법 내용에서 건설공사와 가장 부합하지 아니한 조항이 국가계약법 시행령 제64조 제5항과 제6항이다.

국가계약법 시행령 제64조 제5항(기간요건 90일 이내 조정 가능)은 장기간 이행되는 건설공사에서 적용되는 경우가 거의 없고, 물품구매 및 제조 등의 계약에서 적용될 수 있다. 특정 규격의 자재 가격이 급등하였으나 총액 에스컬레이션 요건이 충족되지 않는 경우, 해당 자재에 대해서만 계약금액

표 2. 국가계약법 시행령 제64조 제5항, 제6항의 내용

제64조(물가변동으로 인한 계약금액의 조정)
 ⑤ 제1항의 규정을 적용함에 있어서 천재·지변 또는 원자재의 가격급등으로 인하여 당해 조정제한기간내에 계약금액을 조정하지 아니하고는 계약이행이 곤란하다고 인정되는 경우에는 동항의 규정에도 불구하고 계약을 체결한 날 또는 직전 조정기준일부터 90일 이내에 계약금액을 조정할 수 있다. <신설 2004. 4. 6., 2005. 9. 8.>
 ⑥ 제1항 각 호에 불구하고 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사계약의 경우 특정규격의 자재(해당 공사비를 구성하는 재료비·노무비·경비 합계액의 100분의 1을 초과하는 자재만 해당한다)별 가격변동으로 인하여 입찰일을 기준일로 하여 산정한 해당자재의 가격증감률이 100분의 15이상인 때에는 그 자재에 한하여 계약금액을 조정한다. <신설 2006. 12. 29., 2010. 7. 21.>

조정할 수 있는 제도를 일명 '단품슬라이딩 제도'라고 하며, 국가계약법 시행령 제64조 제6항에서 규정하고 있다.

단품슬라이딩 조정 대상은 순공사원가(재료비, 노무비, 경비의 합계)의 1% 이상을 차지하는 자재만 해당되는데, 이때 '1% 이상의 자재'는 규격에 상관없이 철근, H형강 등으로 묶어서 판단하는 것이 아닌, '이형철근'의 경우, D10, D13, D16 등 규격이 있는 내역서 품목 중 순공사원가 대비 1% 이상 차지하는 품목만 단품슬라이딩 가능하다는 것이 정부의 입장이다.

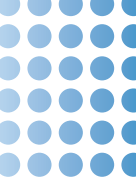
위와 같은 정부입장에 따라 일반적인 건설공사 내역서 품목의 구성 비율을 살펴보면, 한 개의 규격 자재 품목이 1% 이상 차지하는 경우는 거의 존재하지 않기 때문에 건설공사에서 단품슬라이딩 제도의 실효성이 있다고 보기는 어렵다.

3. 민간발주공사 에스컬레이션 동향

3.1. 「건설산업기본법」과 「하도급법」 근거 물가변동 계약금액조정 요구

원사업자인 시공자는 「건설산업기본법」 및 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 등에 따른 하수급자들의 물가변동 인상분 청구가 있는 경우, 관련 규정에 따라 계약금액을 조정해야 하는 의무가 있다. 이러한 상황에서 원사업자의 발주자에 대한 물가변동으로 인한 계약금액 조정이 허용되지 않는다면, 급격한 물가 인상은 고스란히 원사업자의 부담으로 전가되는 것이므로 당사자 일방에게 현저하게 불공정한 결

2) 일정기간 계속하여 제조·수리·가공·매매·공급·사용 등의 계약을 할 필요가 있을 때 해당 연도 예산의 범위에서 단가에 대하여 체결하는 계약



과가 된다. 이와 같은 상황을 방지하기 위해 「건설산업기본법」 제22조(건설공사에 관한 도급계약의 원칙) 제5항이 마련된 것이며, 시공자는 이 조항에 근거하여 계약금액조정을 신청하고 있다.

국토교통부는 「건설산업기본법」 제22조 제5항 제1호 '계약체결 이후 설계변경, 경제상황의 변동에 따라 발생하는 계약금액의 변경을 상당한 이유 없이 인정하지 아니하거나 그 부담을 상대방에게 떠넘기는 경우' 그 부분에 한정하여 무효로 한다는 규정에 관하여 다른 법률에서 특별히 달리 정하고 있는 경우를 제외하고는 공공공사뿐만 아니라 민간공사도 적용된다고 유권해석한 바 있다. 그러나 질의회신문 자체가 구속력이 크지 않으므로, 소송으로 이어질 경우, 각각의 사안에 따라 법원의 판단이 다를 수 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

3.2. 민간 섹터 소비자물가지수에서 건설공사비지수로 대체되는 추세

민간발주공사는 주로 건축공사로서 물가변동 조항을 두지 않는 것이 일반적이었다. 재건축아파트 건설공사의 경우, 계약체결 후 착공이 지연되었을 때 계약체결 시점부터 실제 착공일까지 소비자물가지수를 반영하여 계약금액을 조정하는 것이 일반적이었으나, 소비자물가지수의 변동 폭이 실질적인 건설 물가를 반영하지 못하는 문제가 있어, 최근에는 건설공사비 지수로 제안하거나 소비자물가지수와 건설공사비지수의 평균값으로 제안하고 있다. 그러나 최근 원자재가격 급등에 따라 공사비 변동이 크게 발생하여 공사이행 기간 중에 일정한 요건을 충족하였을 경우 물가변동으로 인한 계약금액조정 관련 조항을 두고 있는 추세이다.

3.3. 물가변동 배제 계약조건에 대한 법원의 견해 및 시공사 클레임 대응 전략

대법원은 다수의 판례에서 사적자치와 계약자유 원칙상 물가변동으로 인한 계약금액조정 배제 특약은 원칙적으로 유효하다는 입장을 취하고 있다.

그러나 최근에 발생한 인플레이션 상황은 코로나 팬데믹 회복 과정의 수급불균형, 우크라이나 사태에 따른 공급망 차질 등이 주요 원인이며, 실제 공급망 혼란 수준을 보여주는 글로벌 공급망 압력지수(GSCPI)도 지수가 개발된 1997년 이

후 최대치이다.

이는 계약체결 당시 당사자가 예측할 수 없었던 현저한 사정 변경이 발생한 것이고, 계약자의 개인적인 사정이 아닌 계약의 기초가 되었던 객관적인 사정들이 외부 요인에 의해 불가피하게 발생된 현상이라고 볼 수 있다. 따라서 당사자는 이러한 점을 피력하여 계약금액조정을 신청할 필요가 있다.

최근 인플레이션과 맞물려 코로나 사태, 화물과업, 중대재해 처벌법에 따른 안전관리 강화, 인허가 등 발주자 의무사항 지연 등으로 인해 공사가 중단되거나 지연이 발생되고 있다. 이 경우에는 공기지연 분석과 함께 물가변동으로 인한 계약금액조정 신청하는 것을 권장한다. 여기서 공기지연을 분석하는 이유는 공기연장과 추가비용 청구의 목적도 있을 수 있겠으나, 주된 목적은 계획된 공사기간에 이행했다면 물가 상승의 영향을 덜 받은 상태에서 완료되었을 것이라는 주장을 뒷받침하기 위해서이다. 따라서 당사자는 이러한 내용을 반영하여 물가변동 클레임 보고서를 작성할 필요가 있다. 향후 물가변동을 배제하는 계약조건하에서 소송으로 이어질 경우, 법원 판결에 대한 불확실성이 존재하므로, 다소 복잡하게 전개되더라도 당사자 간 원만한 합의를 위해서는 위와 같은 논리가 필요하다.

4. 「사회기반시설 민간투자법」에 의한 민간투자사업 공사비 변동

4.1. 물가변동지수

민간투자사업에서 사용되는 물가변동지수는 소비자물가지수와 건설투자 GDP 디플레이터를 사용하여 가격보정을 하고 있는데, 이러한 물가지수는 국가에서 공인된 기초자료를 근거로 한다.

민간투자사업은 기본적으로 사업수익률에 사업위험이 반영되는 구조로서, 공사가 완료될 시점에 공사중의 비용 변동을 산정하여 최초사용료에 반영되고, 이후 운영 중에는 매년도 사용료 산정 시 물가를 반영하여 사업시행자가 투자비를 회수하게 된다. 이때 물가는 소비자물가지수를 적용하는데 소비자물가지수 변동분은 시설사업기본계획에서 제시한 가격산출기준 시점의 소비자물가지수를 100으로 하고 실시협약에 따라 당사자 간 실제로 지급하는 계산기준이 된다.

한편, 민간투자사업의 적격성조사와 국가재정법에 따른 예비타당성조사 등에서는 공사비 시점의 보정은 건설투자 GDP 디플레이터를 사용하고 있는데, 건설투자 GDP 디플레이터는 한국은행 경제통계시스템에서 공표되는 생산자물가지수로 당해 시점에 포함된 분기의 국내총생산에 대한 지출 항목 중 건설투자와 관련된 모든 물가수준을 나타낸다.

4.2. 공사비의 변동

1) BTO 민간투자사업

수익형 민간투자사업은 주무관청이 우선협상자와 실시협약 체결을 위한 협상을 하여 해당 사업에 대한 공사비, 부대비 등 총사업비를 확정하게 된다. 이때 가격기준은 시설사업기본계획 또는 제3자 제안공고에서 정한 불변기준으로 정하거나 실시협약을 체결할 때 별도의 기준시점으로 정하여 총사업비를 산정하게 된다. 다만, 총사업비를 확정하더라도 공사 중에 비용 변동이 발생하게 되는데 민간투자법 시행령 제22조 제2항(건설기간 중 공사비 등의 변동이 물가변동률을 현저하게 웃돌거나 밑도는 경우, 그 밖에 실시협약에서 정한 총사업비를 조정할 수 있는 부득이한 사유에 해당하는 경우)에 따라 아래와 같은 사유가 발생할 경우 주무관청과 사업시행자는 협의에 따라 총사업비를 변경하게 된다.

표 3. 총사업비 변경 사유(사례)

1. 건설기간 중 공사비 등의 변동이 물가변동률을 현저하게 상회하거나 하회하는 경우
2. 주무관청의 귀책사유 또는 불가항력 사유로 인하여 총사업비가 증감되는 경우
3. 법령 등의 제·개정으로 인하여 총사업비가 증감되는 경우
4. 환경 교통영향평가 및 인허가기관의 요구, 지방자치단체와의 협의결과 기타 민원의 내용 중 주무관청이 인정하여 총사업비가 증감되는 경우
5. 공사범위 변경 등 기타 주무관청의 요구로 인하여 총사업비가 증감되는 경우
6. 그 밖에 실시협약에서 정한 부득이한 사유

자료 : 민간투자사업 기본계획(2021), 기획재정부

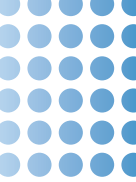
여기서 총사업비 변경이 발생되면 운영 개시 전에 실제 소비자물가지수를 반영한 최초사용료의 증감으로 조정되기 때문에 사업시행자에게는 일반적으로 비용 변동에 따른 사업위험은 발생되지 않는다. 한편, 민간투자사업에서 물가변동에 대해 사업시행자는 건설 및 운영 중 사업위험을 대비하여 예비비를 계획하는데, 이는 물가에 대한 위험을 총사업비 변경으로 해결하는 것이 아니라 예비비인 물가변동비에서 사업시행자가 위험을 감당하는 구조이다. 건설기간 중 예

비재원은 물가변동비에 해당하는 경상적 예비비와 우발적으로 발생할 수 있는 이자율 증가에 대한 재원이다. 그럼에도 불구하고 공사 중 예상치 못할 정도로 공사비 변동이 크다면 사업위험이 발생될 수 있고, 이에 따라 '1.건설기간 중 공사비 등의 변동이 물가변동률을 현저하게 상회하거나 하회하는 경우'에서 '현저하게'가 의미하는 위험 수준을 실시협약에서 정할 필요가 있다.

예를 들면, 사업시행자는 확정된 총사업비를 기준으로 건설 공사를 수행하는데 철강재 및 레미콘 등의 건설원가의 상승이 크게 발생되고 사업시행자가 감안할 수 있는 범위를 크게 벗어난다면, 현재 실시협약 상 공사비 변동 위험은 사업시행자가 책임져야하기 때문에 원활한 사업 진행이 어려워질 수 있다. 민간투자법 시행령 제39조(매수청구권의 인정 사유)에서 사업시행자는 주무관청에게 귀속시설에 대해 천재지변, 전쟁 등 불가항력적인 사유로 6개월 이상 공사가 중단되거나 총사업비가 50% 이상 증가한 경우, 천재지변, 전쟁 등 불가항력적인 사유로 6개월 이상 시설의 운영이 중단되거나 시설의 보수비용 또는 재시공비가 원래 총사업비의 50%를 넘는 경우에 매수를 요청할 수 있다. 여기서 사업비의 50% 증가 수준은 사업진행 자체가 어렵기 때문에 위에서 언급한 '현저하게' 의미를 공사비 변동 상황과 비교하기는 어렵고, 따라서 민간투자사업 기본계획에서 적절한 비용의 변동 수준을 제시하는 것이 필요하다.

2) BTL 민간투자사업

BTL 사업은 해당 기준연도 불변가인 총민간사업에 물가변동분과 건설이자를 가산한 총민간투자비에 대하여 시설 임대료를 산정하게 되는데, 총민간투자비에 수익률이 반영된 투자 원리금을 임대기간 중에 매년 동일한 금액으로 분할하여 지급하는 원리금 균등 방식에 따라 산정하게 된다. 이때 물가변동분을 건설투자 GDP 디플레이터 등 적정 물가지수를 적용하여 별도 정산하도록 하여 시설 임대료에 반영하며, 연도별 운영비는 확정된 불변가격에 소비자물가지수를 적용하여 실제 물가변동분을 반영한다. 여기서 사업시행자가 매년도 사용료로 수입을 내는 BTO사업과는 달리 BTL사업의 임대료는 투자된 비용에 대한 것으로 생산자물가지수를 사용하는 것이 적절한 사업 구조이기 때문에 건설투자 GDP 디플레이터를 사용한다.



한편, BTL 총사업비 변경도 BTO 사업과 마찬가지로 협약 당사자가 상호 합의하여 총민간사업비를 변경을 실시협약에서 정할 수 있다. 일반적으로 BTL사업은 BTO사업에 비해 사업규모가 작고 공사기간도 짧아 공사비 변동 위험이 적다고 볼 수 있으나, 위 1)에서 언급한 위험성을 고려한다면 사전에 공사비 변동에 대한 위험수준을 정할 필요성이 있다.

5. 맺음말

현재 공공공사(재정사업)의 경우, 대부분 지수조정 방식으로 물가변동 조정률을 산출하고 있는 실정이다. 그러나 이와 같은 방식은 노무비, 기계경비, 표준시장단가 비목을 단순 평균하여 적용하는 문제, 재료비는 한국은행 생산자물가지수 대분류지수 품목 중 공산품지수를 적용함에 따라 특정 자재 품목이 주를 이루는 건설공사의 재료비에 적용하는데 대표성이 결여되어 부적합한 문제점이 있고, 단품슬라이딩 제도는 사문화(死文化)되어 실효성이 없는 실정이므로 전면적인 개편이 필요한 시점이다.

한편, 민간영역에서 물가변동으로 인한 계약금액 조정을 배제하는 특약의 효력과 관련하여, 대법원은 사적자치와 계약 자유의 원칙에 따라 합부로 부인될 수 없다는 입장인바 이에 대한 대비가 필요하다. 즉, 사정 변경에 관해 대법원은 일방당사자의 주관적 또는 개인적인 사정을 의미하는 것이 아닌 계약의 기초가 되었던 객관적인 사정을 의미한다고 해석하고 있음을 유념하여 대응 전략을 마련할 필요가 있다.

구체적으로 공사계약에 물가변동으로 인한 계약금액 조정을 배제하고 계약에 이른 경우라면, 향후 위험을 줄이기 위해 물가변동으로 인한 계약금액 조정 클레임 리포트를 공기 분석 지연분석과 연계하여 작성하는 것이 좋은 대처 방안이 될 것이다.

다양한 리스크(코로나 사태로 인한 인플레이션, 화물과업, 중대재해처벌법에 따른 안전관리 강화, 인허가 등 발주자 의무사항 지연 등)로 인해 ① 공사가 중단되거나 지연이 발생할 경우에는 당초 계획된 공사기간으로 이행했을 때의 물가변동 조정금액과 지연된 공사기간으로 이행했을 때의 물가변동 금액을 상호 비교할 필요가 있고, ② 이러한 지연 사유가 없다면, 계약자가 부담하여야 할 물가상승분(또는 당초

계약 당시에 예상한 일반적인 물가상승분)과 실제 인상된 물가상승분을 비교하여 청구할 필요가 있다.

나아가 민간영역에서 불가피한 인플레이션이 발생되었을 경우, 사정변경의 원칙에 따라 계약금액이 조정될 수 있도록 강행 규정을 마련하는 등의 근본적인 해결책 마련이 필요해 보인다.

민간투자법에 의해 시행되는 민간투자사업에서 공사 이행 중 예상치 못할 정도로 공사비 변동이 크다면 사업위험이 발생할 수 있으므로, 민간투자사업 기본계획에서 적절한 비용의 변동 수준을 제시하는 것이 필요하고, '건설기간 중 공사비 등의 변동이 물가변동률을 현저하게 상회하거나 하회하는 경우'에서 '현저하게'가 의미하는 위험 수준을 실시협약에서 명확히 정할 필요가 있다.