

국내건설공사 유형별 물가변동 조정방식에 대한 고찰



정기창 한국산업융합연구원 원장, therza@hanmail.net

1. 들어가며

물가변동으로 인한 계약금액 조정제도는 국내뿐 아니라 해외에서도 보편적으로 제도화된 합리적인 제도이다. 여러 사례를 통해 살펴본 물가변동 계약금액 조정 제도는 그 기준을 정하기에 따라 총액을 기준으로 하기도 하고 주요 품목에 대해서 한정적으로 조정하기도 하고 특약에 따라서는 적용을 하지 않기도 한다.

이러한 양상은 국내공사에도 특별히 다르지 않다. 다만 국내에서의 계약금액 조정제도는 구체적으로 법령 및 예규 등 그 기준들을 명확하게 제시하고 있다는 점에서 물가변동 계약금액 조정제도에 대한 이해가 없이는 계약금액 조정에 대해 이해하기는 힘든 것이 사실이다. 아울러 최근에는 특약에 따른 판례가 누적되면서 법령, 예규, 판례 등을 종합적으로 이해해야 할 필요성이 있다. 이러한 점에서 본 기고문에서는 국내 건설공사 유형별 다른 물가변동 계약금액 조정과 관련한 구체적인 제도에 대해 살펴보고, 판례에 비추어 보아 물가변동으로 인한 계약금액 조정시 유의해야 할 점과 시사점을 정리해보고자 한다.

2. 국가계약법(지방계약법)에 따른 물가변동 제도

2.1. 적용대상

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하'국가계약법')은 그 명칭에서도 알 수 있듯이 국가를 당사자로 하는 계약에 대한 기본적인 사항을 정한 법이다. 따라서 중앙정부에서 발주하는 모든 계약을 그 대상으로 하고 있다. 공사계약, 제조계약, 용역계약 또는 그 밖에 국고의 부담이 되는 계약이

모두 본 국가계약법에 따라 계약금액 조정을 할 수 있다. 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하'지방계약법')은 국가가 아닌 지방자치단체를 대상으로 한다는 점에서 국가계약법과 구분되지만 실제적인 내용이 당사자를 제외하고는 모두 동일하므로 본 기고에서는 국가계약법을 중심으로 제도를 설명하려 한다.

2.2. 적용기준

국가계약법은 물가변동으로 인한 계약금액 조정기준에 대하여 대통령에 위임하고 있고, 대통령은 기획재정부령이 정하는 바에 의하여 산출된 금액을 조정하도록 하고 있다. 국가계약법에서 규정한 물가변동으로 인한 계약금액 조정 방식은 크게 시행령 제64조 제1항에 의한 '계약금액 전체를 대상으로 하는 조정'(이하 '총액ES')과 제6항에 의한 예외적 조항으로 특정규격에 따른 조정인 '단품슬라이딩'(이하'단품ES')이 있다. 또한 시행령 제64조 제5항에 의한 '원자재 가격 급등으로 인한 계약금액 조정'(이하'원자재급등ES')과, 환율변동에 의한 조정조항(제7항), 단순노무에 의한 계약에 한하여 조정이 가능한 노임단가변동 조항(제8항)으로 구성되어 있다) 이중 본 기고에서는 공사계약에서의 물가변동 조정기준 중 총액ES와 단품ES에 대해 살펴본다.

1) 총액ES 적용기준

국가계약법 시행령 제64조 제1항은 국고의 부담이 되는 계약을 체결한 날부터 90일이상 경과하고 동시에 품목조정방식 및 지수조정방식으로 산정한 3%의 이상의 증감이 발생한 때에는 기획재정부령(시행규칙 제74조)이 정하는 바에 의하여 계약금액을 조정하도록 규정하고 있다.

이때 품목조정방식은 입찰일을 기준일로 하여 기획재정부



령이 정하는 바에 의하여 산출된 품목조정률이 100분의 3 이상 증감된 때를 의미하고, 지수조정방식은 기획재정부령이 정하는 바에 의하여 산출된 지수조정률이 100분의 3 이상 증감된 때를 의미한다.

품목조정방식은 구체적으로 그 방식을 기획재정부령에서 규정하고 있는데 그 내용을 살펴보면 물가변동당시가격이 계약단가보다 높고 동 계약단가가 입찰당시가격보다 높을 경우의 등락폭은 물가변동당시가격에서 계약단가를 뺀 금액, 물가변동 당시 가격이 입찰 당시 가격보다 높고 계약단가보다 낮을 경우의 등락폭은 영으로 하여 등락폭을 산정한 후, 각 품목의 등락폭이 3%가 초과되어야 한다는 기준을 제시하고 있다(시행규칙 제74조 제1항, 제3항).

지수조정방식은 한국은행이 조사하여 공표하는 생산자물가 기본분류지수 또는 수입물가지수, 정부·지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관이 결정·허가 또는 인가하는 노임·가격 또는 요금의 평균지수, 제7조제1항제1호의 규정에 의하여 조사·공표된 가격의 평균지수, 그 밖에 제1호부터 제3호까지와 유사한 지수로서 기획재정부장관이 정하는 지수 등을 기준으로 계약금액(조정기준일 이후에 이행될 부분을 그 대상으로 한다)의 산출 내역을 구성하는 비목군의 지수변동률을 산정하여 그 값이 3%가 초과되어야 한다는 기준을 제시하고 있다(시행규칙 제74조 제4항).

또한 위 등락률은 계약체결일 이후 90일의 기간요건 및 입찰일 이후 3%의 등락요건이 성립되는 조정기준일 이후에 이행되는 부분의 대가에 대하여 적용하도록 규정하고 있다. 계약상 조정기준일전에 이행이 완료되어야 할 부분은 이를 물가변동적용대가에서 제외한다. 다만, 정부에 책임이 있는 사유 또는 천재·지변등 불가항력의 사유로 이행이 지연된 경우에는 물가변동적용대가에 이를 포함한다(시행규칙 제74조 제5항).

2) 단품ES 적용기준

단품ES는 소위 단품슬라이딩제도로 불리기도 하며, 제도도 입 이전부터 도입방안에 대한 연구를 통해 논의되다가 2007년 원자재 가격급등 사태를 겪으면서 사후 약방문 격으로 마련된 제도이다. 그러나 사문화(死文化)되었다고 할 정도로 이를 통한 계약금액 조정이 거의 이루어지지 않는 것이 현실이다. 간단하게 이를 짚어보면, 시행령 제64조 제6항에 규정에 따라 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 조정하도록 규정한 기간요건인 계약체결일로 부터 90일이 경과하여야 하는 기간요건의 충족을 전제로 규정된 조건이며, 동법 동조 제5항은 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 있도록 규정하고 있어 기간요건의 충족 여부를 구분하고 그 대상을 구분하여 제도를 마련하고 있다.

그러나 이러한 단품ES 조항은 총액ES가 되지 않는 경우에 한하여 예외적으로 적용할 수 있는 조항으로서 제도화 된 것으로 실무에서 그 발생사례를 찾기가 거의 불가능한데 그 부분에 대한 제도 개선에 대한 의견이 존재한다.

3. 민간투자사업에 따른 물가변동 제도

3.1. 적용대상

'사회기반시설에 대한 민간투자법'(이하 '민자투자법')은 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 제정된 법으로서 민간투자사업기본계획을 수립하고 변경하고 확정하는 절차를 규정하고 있고 이는 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다(민간투자법 제7조 제3항). 또한 민간투자법 제4조는 민간투자사업의 추진방식을 규정하고 있다.

위 사업방식 중 수익형 민자사업(이하 'BTO사업'), 임대형 민자사업(이하 'BTL사업')의 사업방식은 무상사용기간 또는 소유 수익기간을 결정하여야 할 필요성이 생기는데 이를 확정하기 위해서는 총사업비를 구체적으로 산정하여야 하며 이 단계에서 물가변동분을 반영할 필요성에 따라 관련 조항을 마련하고 있다(민간투자법 제22조 제1항, 제2항).

3.2. 적용기준

1) BTO사업

'BTO사업'은 기준시점의 총(민간)사업비 및 운영비를 산정하고, 이를 바탕으로 불변 사용료를 산정하도록 규정하고 있다(민간투자사업 기본계획 제11조 제2항). 민간투자사업 기

본계획 제11조 제1항은 BTO사업의 수익률 및 사용료에 대한 산식을 제시하고 있는데, BTO사업의 정부재정지원 금액을 제외한 시설의 준공을 위해 매년도 투입되는 비용의 현재가치는 운영수입에서 운영비용을 차감한 금액의 현재가치와 동일하다고 제시되어있다. 이러한 수익률 및 사용료의 구조는 총 (민간)사업비와 운영비를 주어진 사업수익률 하에서 운영수입으로 회수할 수 있도록 하는 구조라고 볼 수 있다. 이때, 관련된 원가는 주어진 가격기준시점에서의 불변가이며, 운영수입도 불변 사용료를 기준으로 산정되므로 물가변동분을 반영하여야 한다. 민간투자사업기본계획 제14조에 따르면, 운영개시연도의 최초사용료는 건설기간 중 소비자물가변동률을 반영하는 등, 실시협약에서 정한 사용료 변경방법에 따라 산정하도록 하고 있다. 또한 운영 개시연도 이후 사업연도는 전년도 소비자물가변동률 반영 등 실시협약에서 정한 방법에 따라 산정하여 주무관청에 신고하도록 하고 있다. 결과적으로 BTO사업은 사용료에 매년 소비자물가상승률을 반영하여 물가상승을 반영하는 구조로 규정되어있는 것을 확인할 수 있다.

2) BTO사업

BTL사업의 물가상승률 반영 역시 총민간투자비와 운영비 두 가지 측면에서 살펴 본다. BTL사업의 정부지급금은 민간이 투입한 시설투자비에 대한 보상분인 시설임대료와 민간이 유지·보수 등 시설운영을 담당하면서 지출한 비용에 대한 보전분인 운영비용을 합산하여 산정한다(민간투자사업기본계획 제15조).

시설임대료는 사업시행자가 투입한 총민간투자비에 수익률이 반영된 투자원리금을 매년 동일한금액으로 분할하여 지급하는 원리금 균분 방식에 따라 산정하도록 하고 있다. 또한, 총민간투자비는 불변가로 협약한 총민간사업비에 물가변동분과 건설이자를 가산하도록 하고 있고, 이때 반영되는 물가변동분은 건설투자부문 GDP 디플레이터 등 적정 물가지수를 반영하도록 하고 있다. 한편, 임대료 지급시에는 수익률을 반영토록 하고 있으며, 일반적으로 5년 만기 국제금리를 기준금리로 활용하기 때문에 경상기준으로 지급한다고 볼 수 있다. 즉, 5년 만기 국제금리는 경상기준이며, 이미 물가상승 포함되어 있기 때문에 별도의 물가상승을 반영하지는 않는다. 다만, 5년 만기 국제금리에 반영된 물가상승을 별도로 구분할 수는 없기 때문에 운영기간에 적용되는 물가상승률을 특정하기는 어렵다. 운영비는 시설완공 이후 운영기간 중 민간사업자가 투입하는 유지보수 등 제반 비용을

합산하여 산정하며, 사전에 실시협약에 확정하도록 하고 있다. 다만, 확정하는 금액은 가격기준시점의 불변가격이므로 물가상승이 반영되어 있지 않다. 따라서, 실제 운영비 지급 시에는 가격기준시점부터 운영비 지급시점까지의 소비자물가지수를 적용하여 지급한다.

4. 민간건설공사 물가변동 계약금액 조정규정

4.1. 적용대상

민간에서의 건설공사는 사적자치의 원칙, 계약자유의 원칙에 의하여 얼마든지 체결될 수 있으므로 물가변동 조항의 적용여부에 대해서도 제도화 되기에는 그 사례가 현저히 다를 수 있다. 그러나 국토교통부는 민간건설공사에서의 표준도급계약서를 배포하여 표준으로 제시하고 있다는 점에서 의의가 있다. 실제로도 대부분의 민간공사에서는 이 계약조건을 대부분 수용하여 계약조건을 당사자간 협의하고 있는 실정이다. 다만 물가변동 조항에 대해서는 배제특약으로 적용되지 않는 한계점이 있다는 한계가 있다는 점은 유념해야 할 부분이다.

4.2. 적용기준

앞서 살펴본 국가계약법에 따른 물가변동 계약금액 조정제도와 매우 유사한 내용으로 규정되어있다. 구체적으로 살펴 보면, 계약체결 후 90일 이상 경과한 경우 잔여공사에 대하여 산출내역서에 포함되어 있는 품목 또는 비목의 가격 등의 변경으로 인한 등락액이 잔여공사에 해당하는 계약금액의 100분의3 이상인 때에는 계약금액을 조정하며. 다만, 도급인의 책임있는 사유, 불가항력적인 사유, 원자재 수급불균형, 근로시간단축 등 법령의 제·개정 등으로 발생하는 사유로 계약이행이 곤란하다고 인정되는 경우에는 계약체결일(계약체결후 계약금액을 조정한 경우 그 조정일)부터 90일 이내에도 계약금액을 조정할 수 있도록 규정하고 있다.

위 규정에도 불구하고 계약금액에서 차지하는 비중이 100분의 1을 초과하는 자재의 가격이 계약체결일(계약체결 후 계약금액을 조정한 경우 그 조정일)부터 90일 이내에 100분의 15 이상 증감된 경우에는 "도급인"과 "수급인"이 합의하여 계약금액을 조정할 수 있도록 규정하고 있어 국가계약법의 총액ES와 단품ES의 개념을 모두 반영하고 있는 것을 알 수 있다.

다만 물가변동율을 산정하는 방식에 있어 구체적으로 명시



하고 있지 않고 있는 점은 아쉬운 점이다.

5. 하도급계약의 물가변동 계약금액 조정규정

5.1. 적용대상

건설산업기본법에서 규정하는 하도급계약도 기본적으로는 당사자간의 약정에 따라 계약을 체결할 수 있으나, 하도급거래 공정화에 관한 법률(이하'하도급법')에서는 공정거래위원회를 통해 사용 및 보급을 권장하는 '건설업종 표준하도급계약서'를 제공하고 있다.

5.2. 적용기준

건설업종 표준하도급계약서 제32조 제1항을 통해 원사업자는 공사목적물의 시공을 위탁 후 경제상황의 변동 등을 이유로 계약금액이 증액되는 경우 에는 그가 발주자로부터 증액 받은 계약금액의 내용과 비율에 따라 대금을 증액하도록 규정하고 있으며. 반대로 원사업자는 발주자로부터 계약금액을 감액 받은 경우에는 그 내용과 비율에 따라 대금을 감액할 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 규정은 다소 원사업자에게 의존적인 탓에 원사업자가 발주자에게 계약금액 조정신청에 대한 적극적인 태도를 취하지 않을 경우에 문제되는 사례가 발생할 여지가 있다.

이를 보완하기 위해 공급원가 변동으로 인한 하도급대금의 조정조항이 존재한다(건설업종 표준하도급 계약서 제33조). 이 조항은 수급사업자가 건설 등의 위탁을 받은 후 목적물의 시공 등에 소요되는 재료비, 노무비, 경비 등 공급원가가 변동되어 하도급대금의 조정이 불가피한 경우에는 원사업자에게 하도급대금의 조정을 신청할 수 있도록 명문화한 규정이다. 이를 위하여 구체적으로 그 기준을 제시하고 있는데, 그 기준은 하도급계약을 체결한 날로부터 60일이 경과하고 ① 특정 원재료에 소요되는 재료비가 하도급 계약금액의 10% 이상을 차지하고 그 원재료 가격이 변동된 경우에는 10%, ② 원재료의 가격 상승에 따라 재료비가 변동된 경우: 나머지 목적물등에 해당하는 하도급대금의 3%, ③ 노무비가 하도급 계약금액의 10% 이상을 차지하는 경우로서 「최저임금법」 제10조에 따라 고용노동부장관이 고시하는 최저임금이 변동된 경우에는 최근 3년간의 평균 최저임금 상승률(다만, 최근 3년간의 평균 최저임금 상승률이 7%를 넘는 경우에는 7%), ④ 임금상승에 따라 노무비가 변동된 경우 나머지 목적물등에 해당하는 하도급대금의 3%, ⑤ 공공

요금, 운임, 임차료, 보험료, 수수료 및 이에 준하는 비용 상승에 따라 경비가 변동된 경우 나머지 목적물 등에 해당하는 하도급대금의 3%.

아울러 위 조건에도 불구하고 60일 이내에 하도급대금을 조정 신청을 할 수 있도록 규정한 단서조항을 제시하고 있는데 이는 다음과 같다. ① 수급사업자의 하도급 계약기간이 60일 이내이고, 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 기준 이상으로 공급원가가 변동된 경우, ② 하도급계약을 체결한 날을 기준으로 원재료의 가격상승에 따른 재료비 변동금액이 하도급 계약금액의 5% 이상인 경우, ③ 하도급계약을 체결한 날을 기준으로 임금상승에 따른 노무비 변동금액이 하도급 계약금액의 5% 이상인 경우, ④ 하도급계약을 체결한 날을 기준으로 공공요금, 운임, 임차료, 보험료, 수수료 및 이에 준하는 비용 상승에 따른 경비의 변동금액이 하도급 계약금액의 5% 이상인 경우.

6. 결어

앞서 살펴보았듯이, 물가변동 적용에 대한 기준에 대해 대세적으로는 물가변동지수를 적용하는 유사한 방식을 사용하고 있다고 볼 여지가 있으나, 각 사업의 관련법에 따른 세부규정에 대한 정확한 이해가 없이는 실질적인 사업에 대한 리스크관리가 어려울 정도로 구체적인 기준을 제시하고 있으므로 각 사업주체 및 시공담당자는 이러한 규정을 숙지하고 리스크관리를 할 필요가 있다.

실제로 각 사업에 적용되는 법령에 따라 산정하게되는 경우에 그 산출결과는 매우 크게 차이나는 경우가 발생하며, 국가계약법에 따른 계약금액 조정 방식 중 지수조정방식 과 품목조정방식의 산출결과 자체도 차이를 보이고 있는 경우가 허다하므로 이러한 점에서 사업관리시 물가변동 조정방식을 어떻게 해야되는지에 대한 구체적인 리스크관리가 필요하다.

아울러 대법원 전원합의체 판결에서는 물가변동 배제특약 설정 시 이를 유효하다고 보고 있다는 점에서 물가변동과 관련한 계약체결 및 계약금액 조정방식에 각별한 주의를 기울여야 할 것이다.

참고문헌

1. 대법원 2017. 12. 21. 선고 2012다74076 전원합의체 판결.
2. 공공투자관리센터(2021), '민간투자사업의 원가구조에 관한 연구'