

공공건설 계약금액 조정의 계약예규 개선방안 연구 - 물가변동 분류 사례 중심으로 -

이원제¹ · 신만중^{2*}

¹광운대학교 건설법무학과 박사과정 · ²광운대학교 법학부 교수

A Study on Improvement of Contract Regulations for Adjusting Contract Amount in Public Construction - Focused on examples of price fluctuation classification -

Lee, Wonjei¹, Shin, Manjoong^{2*}

¹Graduate Student, Department of Construction Legal Affairs, Kwangwoon University

²Professor, Division of Law, Kwangwoon University

Abstract : Article 64 of the Enforcement Decree of the National Contract Act The requirement of the pre-amendment statute related to the adjustment of the contract price was 5% or more of the price fluctuation rate from the date of the contract. However, the meeting requirement was changed from 5% or more to 3% or more from the date of signing of the Presidential Decree No. 19035 to 2005. 9. 8. The method of adjusting the contract amount was also changed to determine the contractor's desired adjustment method at the time of contract. Alleviating these requirements and revising the empowerment of contract partners is intended to prevent difficulties in achieving smooth objectives by applying to public construction contractors without unfairly benefiting or unfavorable to contract partners. Even if the standards are relaxed and the rights are secured as described above, if the existing provisions for the adjustment of price fluctuation are applied, unlike the original purpose of the government system, the Korea Bank's price economic statistics classification method and the contract construction classification criteria applied in public construction work Due to the inconsistency, it can be seen that the amount of adjustment for price fluctuation by construction type is excessive and underestimated. Therefore, the purpose of this study is to analyze problems through cases and to make appropriate construction cost adjustment through improvement measures.

Keywords : National Contract Act, Contract Regulations, Price Fluctuation, Basic Classification

1. 서론

1.1 연구 배경 및 목적

국가계약법 시행령 제64조 물가변동 계약금액 조정과 관련한 법령의 충족요건은 계약체결일로부터 물가변동율이 5% 이상이었으며, 조정방법도 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원과 계약상대자가 협의하는 것이었으나, 2005.9.8. 대통령령 제19035호 계약체결일에서 입찰일로, 충족요건도 5%이상에서 3%이상으로 변경되었고 계약금액 조정방법도

계약시에 계약상대자가 원하는 조정방법으로 결정하는 것으로 변경되었다. 이런 충족요건의 완화와 계약상대자의 권한 강화개정은 계약상대자에게 부당하게 이익 또는 불이익을 주지 않고 공공건설 수급사업자(하도급)에게 까지도 적용되어 원활한 공공건설사업 달성에 지장이 초래되는 것을 막기 위한 것이다. 상기와 같이 기준이 완화되고 권리를 보장받게 되었음에도 기존의 물가변동 조정 계약예규를 적용하다 보면 정부제도의 당초 취지와는 달리, 한국은행 경제통계 분류방식과 공공건설공사에서 적용되는 계약예규 분류기준 불일치 때문에 공사종류별 물가변동 조정금액이 과다, 과소 산정 적용되고 있는 경우를 볼 수 있다. 이에 사례들을 통하여 문제점을 분석하고 개선방안을 통하여 적정 공사비 조정이 이루어 질수 있도록 하는 것에 이 연구의 목적이 있다.

* **Corresponding author:** Shin, Manjoong, Division of Law, Kwangwoon University, Seoul 01897, Korea
E-mail: superlaw@kw.ac.kr
Received April 29, 2020 : **revised** June 8, 2020
accepted June 8, 2020

1.2 연구 범위 및 방법

공공건설 물가변동 계약금액 조정과 관련한 법적제도인 국가계약법¹⁾ 및 계약예규²⁾, 한국은행 경제통계발표 조사방법 및 분류기준을 알아보고, 정부 계약예규와 한국은행 경제통계 발표 분류방식 불일치 분석, 실제 공공건설현장의 사례를 통하여 불일치의 원인으로 인한 계약금액 조정금액의 과다, 과소 산정된 금액을 비교해 보고 개선방안을 제안하였다.



Fig. 1. Flow Chart

1.3 선행연구 고찰

공공건설 물가변동 계약금액 조정분류와 관련한 선행 연구들을 조사해 본 결과 아래와 같다.

- 1) “건설공사비지수를 활용한 물가변동에 의한 계약금액 조정방안 개선” 연구는 건설분야의 자재 및 노임들만 별도로 모아서 건설공사비 지수를 만들어 적용하여야 한다고 제시하였다(조훈희와 도근영, 2005).
- 2) “물가변동제도 운영방식 개선방안” 연구는 현행 재료를 대분류 기준의 지수를 적용하게끔 되어있는데 더 세분화된 중분류 또는 소분류 물가지수를 적용하여야 한다고 제시하였다(이재섭과 신영철, 2011).
- 3) “물가변동조정방법의 비교분석을 통한 합리화방안” 연구는 물가변동조정방법 중 품목조정방식과 지수조정방식의 비교를 통한 장단점을 서로 융합 보완하여야 한다고 제시하였다(김성희, 2011).
- 4) “건설공사 중 물가변동에 따른 효율적인 계약금액 조

정에 관한 기초연구”는 현행 물가변동 조정규정 검토 및 물가변동 산정에 대한 전문가 설문조사를 통하여 지수조정방식의 4가지 기본분류를 13개 분류로 세분화하여 적용하여야 한다고 제시하였다(성주용 외, 2019).

본 연구는 물가변동 계약금액 조정과 관련한 현행 국가계약법 시행규칙 제74조와 한국은행 경제통계발표 조사방법 및 분류기준의 불일치에 대하여 소개하며 실제 공공건설현장의 사례를 통하여 두 가지를 각각 적용 하였을 때의 물가변동 조정금액 차이를 산출해 보고 제도개선 등 개선안을 제시해 보고자한다.

2. 이론적고찰

2.1 물가변동 계약금액 조정 제도 취지

수년간의 장기간에 걸쳐 진행되는 공공건설은 시간이 지남에 따라 재료비와 노무비등 물가변동의 영향을 받을 수밖에 없는데 이때 최초의 계약서에 명시된 계약금액으로 수년이 지난 뒤의 기간 동안에도 같은 계약금액으로 공사를 진행한다고 한다면 해마다 변동되는 물가상승에 계약상대자 일방의 불합리한 상황이 발생하게 되고 부실공사를 초래할 수가 있다. 이에 국가계약법에서는 물가변동으로 인한 계약금액 조정제도를 통하여 물가변동시 물가변동을 만큼 공사비를 조정해 주어 원활한 공사가 진행될 수 있도록 하는 계약제도를 운영하고 있고 현재는 발주처가 원사업자(원도급)에게 적용해준 물가변동 계약금액이 수급사업자(하도급)에게도 적용되고 있는지도 수시 검토되고 있는 실정이다.

2.2 물가변동 계약금액 조정 제도 및 방법

공공건설의 계약금액 조정은 국가계약법에 그 기반을 두고 있다. 법 제19조에 의하면 “계약담당공무원은 계약을 체결한 다음 물가변동으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있을 때에는 그 계약금액을 조정한다.”라고 명시되어 있다. 시행규칙 74조에 의한 물가변동 조정방법은 계약체결시 계약상대자가 품목조정방식과 지수조정방식 중 택일하여 결정할 수 있고 그 조정방법을 계약서에 명기하도록 되어있다.

물가변동 계약금액 조정신청은 계약상대자가 도급받은 공사의 입찰일로부터 물가변동율이 3%이상의 증감이 발생하여야 신청할 수 있으며 전제조건은 계약상대자의 청구이다. 물가변동 대상금액은 전체공사금액이 아니고 물가변동 조건충족인 3%이상의 발생시점 이후의 잔여공사분이 그 대상이 되며 기준시점이 입찰일이 아닌 설계시점이 되어야 한다는 개정 민원요청은 계속되고 있다. 그러나 아직 현행 계약법은 입찰일 기준으로 되어있다. 공공건설 물가변동 계약

1) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제19조, 시행령 제64조, 시행규칙 제74조
 2) 계약예규 정부 입찰·계약 집행기준 제68조

금액 조정제도의 취지를 감안한다면 기준시점이 설계시점으로 변경되어야 하는 것이 타당해 보인다. 품목조정방식은 공공건설공사에 소용되는 모든 재료비, 인건비의 각 항목을 개별적으로 조사하는 방식으로 정확하다는 장점이 있으나 시간이 많이 소요되는 단점이 있다. 주로 소규모의 공사에 적용된다. 이에 보완되는 지수조정방법은 개별항목조사가 아닌 평균값 또는 평균지수를 적용하므로 시간이 단축되는 효과는 있지만 광범위한 분류방식으로 공사종류별 물가변동을 제대로 산정하지 못한다는 문제가 있다. 실제 공공건설공사 현장에서 선호하여 적용하는 물가변동 조정방법은 물가변동 발생시 해당 전문공정에 신속하게 적용하여 원활한공사가 진행될 수 있게 하기 위한 지수조정방법이 많이 선택되고 있다.

2.3 해외 물가변동 계약금액 제도

2.3.1 미국

정부와 건설공사 사이의 물가변동 계약금액 조정제도와 관련하여 미국은 EPA (Economic Price Adjustment)라는 규정을 두고 있으며 크게는 재료비, 노무비 대분류로 구분하며 물가지수는 노동부 노동통계국(Bureau of Labor Statistics)에서 발표하는 PPI (Producer Price Index)를 적용한다.³⁾ 물가분류는 대분류, 중분류, 소분류로 구분하여 적용하며 명문화된 규정은 없고 입찰공고에 명시하는 것으로 같음한다. 대한민국의 한국은행 경제통계시스템 발표 생산자물가지수 기본 분류방식인 대분류, 중분류, 소분류 방식과 유사하다고 보면 된다.

2.3.2 싱가포르

국토교통국 공사계약 특수조건에 의거하여 물가변동 조정방법 및 관련규정이 명기되어 있는 싱가포르의 싱가포르 건설청(Building Construction Authority)에서 발표하는 건설자재시장가격(Construction Material Current Market Prices)이 있으며 대한민국 국토교통부에서 발표하는 표준시장단가 또는 조달청발표 시장시공가격과 유사하다.

2.3.3 영국

BCIS (Building Cost Information Service)에서 발표하는 자료를 적용하는 영국의 물가변동 계약금액 조정은 세부적으로 ECC (The Engineering and Construction Contract) 월별지수들이 사용되며 한국은행 경제통계 건설공사비지수 월별 발표자료 적용과 유사하다.

3 현황

3.1. 공공건설 공사비구조 및 물가변동시 재료비 구조

건설공사비는 재료비, 노무비, 경비로 구성되어 있다. 노무비는 직접노무비와 간접노무비로 세부구성되며 경비는 기계경비 및 각종 보험료 및 기타경비로 구성되고 일반관리비, 이윤, 부가세를 포함하여 총공사비를 구성한다.⁴⁾ 물가변동에서 재료비는 광산품, 공산품, 전력수도폐기물, 농림수산물로 구분되며⁵⁾ 농림수산물은 농산물, 축산물, 임산물, 수산물로 구성된다.⁶⁾

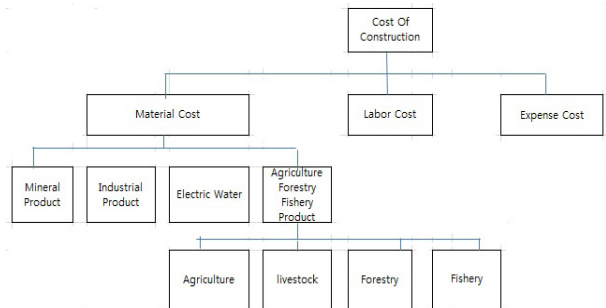


Fig. 2. Cost Construction Structure

3.2. 계약예규와 통계조사분류방식 비교

3.2.1 정부 물가변동 계약예규

국가계약법 시행규칙 제74조 제4항에 의하면 물가변동으로 인한 계약금액 조정 시 지수조정방법일 경우 산출내역서 재료비를 구성하는 비목군 및 지수변동율은 한국은행이 조사하여 공표하는 생산자물가 기본분류지수를 적용하라고 되어 있다. 계약예규 정부 입찰·계약 집행기준 제68조도 산출내역 중 재료비 비목은 한국은행이 조사 발표하는 생산자물가 기본분류지수에 의하며 재료비 비목군은 광산품, 공산품, 전력수도폐기물, 농림수산물 4가지 비목으로 분류한다고 명시하고 있다.

3.2.2 한국은행 물가경제통계조사 분류

한국은행에서 경제통계시스템을 통하여 물가를 조사발표하고 있는데 이 통계는 국내생산자가 국내시장에 공급하는 상품 및 서비스의 가격변동을 측정하는 통계로서 경기동향 판단지표, GDP 디플레이터 등으로 이용되고 있다. 조사주기는 월 1회 조사이며, 조사대상품목은 국내출하액이 모집단 금액의 일정수준(상품 1/10,000, 서비스 1/2,000) 이상의 거래비율을 갖고 동종 제품군의 가격변동을 대표할 수 있으며 가격시계열 유지가 가능한 품목을 조사대상품목으로 선정하고 있다.

3) 한국건설산업연구원 (2016). “물가변동에 따른 리스크부담의 해외 사례 검토 및 시사점”

4) 노순규 (2012). “건설업의 원가계산과 공사비”

5) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙 제74조

6) 한국은행 경제통계시스템 생산자물가지수 기본분류

Table 1. Producer Price Index Classification

Division	Set	Weight
Agriculture, Forestry and Fishery product	68	37.6
mineral product	7	2.6
industrial product	679	558.1
electric water	11	51.2
SUM	765	649.5

그중에서 <Table 1>을 통해 생산자물가 기본분류를 보면 통계작성의 분류체계는 4개 부문 기본분류 농림수산물, 광산품, 공산품, 전력가스 및 수도폐기물로 구성되어 있는 것을 볼 수 있다.

Table 2. Agriculture, Forestry and Fishery product

Division	Weight
Agriculture, Forestry and Fishery product	37.6 %
Agriculture	18.5 %
livestock	9.8 %
Fishery	8.2 %

※ Agriculture, Forestry and Fishery product research subjects item <2019-04-19, official report>

<Table 2>를 통해 농림수산품의 조사대상 품목은 농산물, 축산물, 수산물로 구성되어 있으며 농림수산물 가중치가 37.6%일 때 구성하는 농산물은 18.5%, 축산물은 9.8%, 수산물은 8.2%임을 확인할 수 있다. 농림수산물 가중치를 100%로 환산하면 농산물은 49.2%, 축산물은 26.0%, 수산물은 21.8%가 된다. 농산물은 수박, 딸기, 절화류 등이며 축산물은 돼지고기, 닭고기 등이고 수산물은 가자미, 기타어류, 물오징어 등으로 구성되어 있다.

3.2.3 비교 및 불일치

상기 3.2.1 항목에 언급한 국가계약법 시행규칙 제74조 및 계약예규 정부 입찰·계약 집행기준 제68조에 의하면 물가변동 계약금액 조정 지수조정방법에서 재료비는 한국은행에서 조사 발표하는 생산자물가 기본분류인 광산품, 공산품, 전력수도폐기물, 농림수산물 4가지로 비목군분류를 하고 물가변동도 해당 지수를 적용하라고 되어 있는데 건설공사중 조경공사 물가변동 계약금액 조정을 할 경우 상기 계약예규를 적용하면 조경공사의 재료비중 수목(예, 소나무 등)은 4가지 기본분류 중에서 농림수산물으로 적용할 수밖에 없다. 광산품은 가공하지 않은 그대로의 품목인 모래, 자갈, 잡석 등이며 공산품은 가공품인 타일, 벽돌 등이며, 전력수도폐기물은 전력, 수도, 폐기물일 경우가 해당 비목군 이어서 건설현장에서 적용하는 조경수목은 현재 농림수산물비목으로 분류되고 있는 실정이다.

아래 조달청 계약법규 질의사례 공개번호 179466 <2018-03-06>에 의하면 물가변동에 따른 계약금액 조정시 재료비 중 조경수목(예: 느티나무, 철쭉, 왕벚나무)에 대한 비목군 분류는 농림수산물로 분류하는 것이 타당한지에 대한 질의내용에 국가기관이 당사자가 되는 공사계약에서 물가변동에 의한 계약금액 조정방법을 지수조정율의 방법에 따라 조정하는 경우 비목군은 집행기준 제68조 제1호에 따라 조경수목(예: 느티나무, 철쭉, 왕벚나무)은 한국은행이 조사 발표하는 통계월보상 생산자물가 기본분류지수 상의 비목군 분류에 따라 농림수산물로 분류하는 것이 타당할 것이라고 회신하고 있다. 국내 계약법규 질의는 1차로 조달청에서 답변을 하고 있으며 미해결시 2차로 기획재정부에서 답변하는 것으로 되어있다.

문제는 농림수산물 부문의 조사대상품목에는 3.2.2 항목 한국은행 경제통계조사에서도 언급했듯이 조경수목 등 임산물이 포함되어 있지 않거나 그 가중치가 미비하다는 것이다. 다시 확인하면 농림수산물 물가의 조사대상은 농산물이 49.2%, 축산물이 26.0%, 수산물이 21.8%이다. 100%중 97%를 차지한다. 남은 3%가 임산물(조경수목)이라고 하더라도 조사대상의 3%미만의 가중치밖에 되지 않는다는 것이다 농림수산품의 물가에는 조경수목의 물가변동 영향이 거의 반영되었다고 볼 수도 없다.

Contract system query case of Public Procurement Service			
Publication number	179466	Reply date	2018-03-06
Main categories	Contract sum adjustment / Adjustment by price fluctuation		
Title	Non-item Classification standard		
Query content	Non-item Classification of Landscape trees		
Reply content	Landscaping trees are classified as agricultural and forestry products according to the classification of non-item in the Basic Monthly Index of Producers' Price Index, which is announced by the Bank of Korea.		

Fig. 3. Contract system query case of Public Procurement Service

이럼에도 물가변동 산정시 조경공사의 수목을 농림수산물로 적용하는 오류를 범하고 있는 것이다. 조경공사의 수목이 농림수산물지수를 적용받게 되면 농림수산물 물가조사 대상에는 조경수목 등의 임산물이 포함되어 있지 않음에도 농산물(무우, 배추 등)의 폭등 및 폭락에 의해 상승, 하락된 물가가 반영된 농림수산물지수가 반영됨에 따라 조경공사의 평균 물가변동율에 잘못된 영향이 미치게 되는 것이다. 그렇게 되면 적정한 물가변동을 반영 받아 원활한 공사진행이 되는 것이 아니라 예산낭비 또는 공사중단 등의 심각성을 초래하는 것이다.

조경공정은 단독공정 또는 건축, 토목공사의 부속공정으로도 존재하며 전체공사금액에서 차지하는 비중이 크다. 앞으로는 더 환경에 관심을 많이 가지게 되면서 조경공사의 영역 및 발주물량이 많이 확대될 것으로 전망되고 있다. 빠른 시간 안에 개선되어야 할 것이다.

3.3 사례를 통한 2가지 분류방식 비교 산정결과

이에 한국은행 생산자물가 4개의 기본분류에 조경수목 1개부분을 추가로 만들어 비록군분류는 5가지로 기본분류를 바꾸고 해당되는 조경수목 물가는 한국토지주택공사 및 서울주택도시공사에서 조사 발표하는 물가지수를 적용하여 국가계약법 농림수산물지수를 적용한 경우와 조경수목물가지수를 적용한 경우를 비교하여 얼마만큼의 물가변동률과 조정금액 차이가 나는지 비교해 보겠다.

먼저 <Table 3>을 참조하여 동일한 기간의 한국은행(Bank of Korea) 발표 농림수산물 물가지수(Agriculture, Forestry and Fishery product)와 한국토지주택공사(Korea Land & Housing Corporation), 서울주택도시공사(Seoul Housing and Communities Corporation)의 조경수목 물가지수(Landscape

Price)의 차이가 얼마나 나는지 비교해 보겠다.

- * 기준시점(2017년 3월)~비교시점(2018년 7월) 기간의 물가변동
- 1) 한국은행 농림수산물지수: 113.63→116.85 (+2.83%)
- 2) 한국토지주택공사 조경수목지수: 106.4→103.9 (-2.35%)
- 3) 서울주택도시공사 조경수목지수: 103.82→98.7 (-4.94%)

상기와 같이 2017년 3월부터 2018년 7월 기간의 물가변동을 비교해 보면 한국은행발표 농림수산물은 +2.83% 상승될 때 한국토지주택공사에서 발표한 조경수목지수는 -2.35% 하락한 것을 볼 수 있으며 서울주택도시공사 조경수목지수 역시 -4.94% 하락한 것을 볼 수 있다. 한국은행은 조사단위가 매월이며, 한국토지주택공사는 반기(6개월 단위), 서울주택도시공사는 분기별(3개월 단위)이지만 편차를 감안한다고 하더라도 차이가 많이 발생하는 것을 알 수 있다.

Table 3. Cost Comparisons

YEAR	Bank of Korea		Korea Land & Housing Corporation			Seoul Housing and Communities Corporation		
	MON	VALUE	YEAR	VALUE		YEAR	quarter	VALUE
2016	3	105.90	2016	106.6		2016	1	100.4
	7	101.66					2	104.3
	9	114.21					3	103.2
	12	107.06					4	103.3
2017	3	113.63	2017	106.4		2017	1	103.97
	7	113.22					2	103.82
	9	118.69					3	103.82
	12	109.02					4	103.82
2018	3	114.72	2018-1	106.4	100 (BASE)	2018	1	103.82
	7	116.85	2018-2	103.9			2	98.9
	9	128.21					3	98.7
	12	115.56					4	98.7
2019	3	113.39	2019	101.4	101.4	2019	1	98.56
	7	111.58					2	98.96
	9	117.92					3	98.96
	12	117.94					4	98.93

Table 4. Cost Of Construction Comparisons

Cost Of Construction Comparisons				
Division	Agriculture, Forestry and Fishery product	Landscape Price	Difference	Etc
① total amount	13,880,189,000	13,880,189,000		
② except amount	10,177,937,000	10,177,937,000		
③ rest amount	3,702,252,000	3,702,252,000		① - ②
④ inflation rate	4.45 %	3.16 %		
⑤ increase amount	164,750,000	116,991,000	47,759,000	③ * ④

그러면 상기 물가지수를 적용하여 실제 조경공사 현장에서 물가변동 계약금액 조정시 물가변동율과 조정금액이 얼마나 차이가 나는지 실제사례를 통해 비교해 보겠다.

〈Table 4〉는 서울주택도시공사에서 발주한 138억 규모의 공공주택사업의 2017년 3월 31일 입(낙찰)된 현장이 2018년 7월 31일부로 물가변동 계약금액 충족요건이 발생하여 물가변동 조정율만큼 계약금액이 증액된 사례의 현장으로 계약예규 농림수산물로 적용시 +4.45%의 평균변동율과 164,750,000원의 증액금액이 발생하지만, 서울주택도시공사의 조경수목지수를 적용한 결과 +3.16%의 평균변동율과 116,991,000원의 증액금액이 산출되었고 47,759,000원의 차액이 발생된 사례이다.

Agriculture, Forestry and Fishery product						
Division	(㉠)	Base 2017-03-31 (㉡)	comparative 2018-07-31 (㉢)	[㉢-㉡]÷(㉡)	(㉤) [㉠×㉤]	Etc
㉠ Labor Cost	0.2573	100.00	106.55	1.0655	0.27415315	
㉡ Heavy Equipment Cost	0.0165	100.00	102.93	1.0293	0.01698364	
㉢ Material Cost	0.5273				0.54072962	
-Mineral(C)	0.0035	108.36	114.52	1.0568	0.00399880	
-Industrial(D)	0.3704	101.51	103.95	1.0240	0.37928960	
-Electric Water(E)		95.35	95.71	1.0037		
-Agriculture Forestry Fishery (F)	0.1534	113.63	116.85	1.0283	0.15774122	+2.83%
㉣ Standard Cost	0.0852	100.00	108.69	1.0868	0.09290000	
㉤ Expense Cost	0.1137	100.00	105.61	1.0561	0.12008086	
SUM	1.0000				1.04454727	
♣♣ Inflation Rate(K) = (1.04454727 - 1) × 100 = 4.45 % ♣♣						

Fig. 4. Agriculture, Forestry and Fishery product

〈Fig. 4〉는 한국은행 발표 농림수산물 물가지수를 적용한 사례로 3번 항목의 한국은행 발표 농림수산물지수(Agriculture, Forestry and Fishery product)를 확인해 보면 2017년 3월 31일(기준시점) 113.63이고 2018년 7월 31일(비교시점)은 116.85로 +2.83% 만큼 상승하여 평균율 4.45%가 산정되는 것에 영향을 미치고 있는 것을 볼 수 있다.

상기 두 사례는 동일한 조건을 놓고 단지 조경공사의 재료비중 수목을 한국은행발표 농림수산물 지수를 적용한 경우와 서울주택도시공사 조경수목지수를 적용한 경우를 비교한 것이고 이로 인한 물가변동율 및 물가변동 조정금액에 큰 차이를 가져오는 것을 사례를 통하여 확인하였다.

3.4 판례를 통한 분석

발주처가 2013년 11월경 수급인에게 기존의 1회 물가변동 계약금액 조정부터 “실적공사비”로 분류되어야 할 가구공사의 비목군이 “공산품”으로 잘못 분류되었으니, 기존 1회 물가연동제의 비목군 분류의 착오를 바로잡아 금액을 감액 조정 하고, 2회~6회 물가연동제의 비목군 분류도 변경하여 감액조치를 하자, 수급인이 가구공사에 관한 비목군 분류 변경을 이유로 한 발주처의 감액조치는 아무런 근거 없이 이

루어져 부당하다고 주장하며 감액된 공사대금 상당액의 지급을 구하는 사건이다.

재판부에서는 물가변동 비목군분류와 관련하여 적용하고 있는 계약예규 제68조는 계약담당공무원의 재량적 판단에 의존하며, 공사현장마다 다원적으로 이루어지고 있는 분류 관행에 기인한 것이지만 최초로 가구공사의 비목을 공산품으로 분류하는 것으로 발주처와 수급인간에 구속력 있는 합의에 이른 것 이어서 합의에 반하여 기존 비목군분류를 변경하려면 반드시 예측가능하고, 불가피하며, 합리적인 사유가 있어야 하는 것인데 그렇지 못하므로 발주처인 피고가 패소 판결⁷⁾이 확정된 사건이다.

상기 판례에서도 볼 수 있듯이 물가변동 계약금액조정시 비목군분류는 법령에서 명확히 명시되어 있지 않다보니 계약예규를 적용할 수밖에 없는데 계약예규는 계약담당공무원의 재량적 판단의 참고자료에 준하는 정도이다.

4. 개선방안

4.1. 계약예규 물가변동 조정방법시 기본분류 변경 개선

상기 현황 및 사례에서 문제점을 살펴본 바와 같이 물가변동 지수조정방법에서 재료비의 기본분류를 현행 광산품, 공산품, 전력수도, 농림수산물 4가지에서 조경수목 1개 부문을 추가한 5가지 기본분류로 변경이 필요하다. 더 세부적으로 분류하게 되면 발주처와 계약당사자가 선호하는 이유인 신속성과 간편성을 저해하는 요소가 될 수 있으므로 더 많이 세부적으로 가는 것은 부정적이 될 수 있다. 건설공사는 공정별로 건축, 토목, 조경, 기계, 전기, 통신공사로 구분되는데 상기 조경수목의 최소 분리만으로도 조경공사의 물가변동 계약금액 조정에서 발생하는 계약상대자의 분쟁은 많이 해소될 것으로 기대된다.

4.2 국가계약법 시행규칙 변경 및 계약서 항목 명기

현행 계약예규 비목군분류 적용으로 발주처는 적정하지 못한 예산낭비를 초래할 수 있고 계약상대자는 권리를 침해 당할 수 있음에도 물가변동으로 인한 계약금액 조정시 비목분류의 적용 오류에 대한 손해배상 판례사례가 대법원뿐만 아니라 하급심에서도 거의 찾아보기 드물다. 이는 계약당사자 상호간에 공공 계약의 특성상 강행규정으로 오인하여 소를 제기하여도 득실이 없음으로 판단하는 경우가 많기 때문이다. 계약예규 및 국가계약법 시행규칙이 계약담당공무원의 계약 이행시 참고가 되는 지침이어서 반드시 이행하지 않을 수도 있으므로 국가계약법 시행령 및 시행규칙 변경

7) 대법원 2017다221556 판결 (2017.8.24. 선고)

보완뿐만 아니라, 계약서의 물가변동 적용기준 항목에 품목 또는 지수 선택 후 국가계약법 시행령 제64조 시행규칙 제74조 적용함을 명기하도록 하여 계약서의 효력에 의하여 반드시 적용할 수 있도록 하여야 한다.

그러면 아래와 같이 국가계약법 시행규칙 관련 조항 개정안을 제시해 보겠다. 현재 국가계약법 시행규칙 제74조 제4항 관련규정은 “지수조정률은 다음 각 호의 지수 등의 변동률에 따라 산출한다. 1) 한국은행이 조사하여 발표하는 생산자물가 기본분류 지수 2) 정부 지방자치단체 또는 공공기관이 결정하거나 또는 인가하는 노임 3) 제7조 제1항 제1호의 규정에 의하여 조사공표된 지수 4) 그 밖에 기획재정부 장관이 정하는 지수”로 명시되어 있는데 개선안은 “5) 공공기관이 조사 고시하는 조경수목지수” 추가하여 조경공사의 수목은 조경수목지수 물가를 적용할 수 있게 하여야 하고 현재 조경수목지수는 한국도지주택공사 및 서울주택도시공사에서 개별적으로 조사를 하여 자체 발주건에 적용하고 있지만 조사기관의 일원화의 필요성이 느껴지며 적용도 확대 되어야 할 것으로 판단된다.

아울러 정부입찰계약집행기준 제68조 1항도 현재 “비목군이라 함은 계약금액의 산출내역중 재료비, 노무비, 경비를 구성하는 제비목을 한국은행이 조사 공표하는 생산자물가 기본 분류지수의 품류에 따라 계약담당공무원이 분류한 비목”이라고 되어있는데 개선안은 한국은행이 조사 공표하는 생산자 물가 기본 분류지수의 품류 뒤에 “또한 공공기관이 조사 발표한 조경수목지수 품류”를 추가하고 (바)항목의 비목군코드 F농림수산물 이라는 단어도 조경수목이라는 단어로 변경되어지는 것이 건설에서는 더 적합할 것으로 보인다.

5. 결론

공공건설사업에서의 물가변동 계약금액 조정은 물가변동에 따른 적정한 계약금액의 조정을 통하여 원활한 공공건설사업 달성에 지장이 초래되는 것을 막기 위한 것이었으나 현행 계약예규 및 국가계약법 시행령, 시행규칙으로는 적정한 산정이 되지 못하고 계약상대자의 수많은 민원을 받고 있는 실정이다. 국가계약법의 시행규칙 변경과 계약서의 시행규칙 적용 명기를 통하여 빠른시간 안에 제도적 보완이 절실하다.

아울러 향후 국가계약법 시행규칙 변경시 계약금액 조정 신청행위와 관련한 수신주체에 관하여 제도적 명문화도 되어야 한다.

공공건설사업은 사업의 발주처가 존재하고 시공을 관리 감독하는 사업관리단이 상주를 하고 있다. 계약상대자는 설 계변경 또는 기성청구시 발주처에 직접 제출하는 것이 아니

고 사업관리단에 제출하여 사업관리단에서 발주처로 제출하는 경로를 유지하고 있다. 계약상대자의 물가변동 계약금액 조정은 전제조건이 계약금액 조정 신청인데 사업관리단에 제출한 것은 현행 정식접수로 인정받지를 못한다. 발주처에 접수분만 정식 신청접수로 인정된다. 현행 사업관리단에 접수되었지만 사업관리단에서 발주처로 접수가 되는 시점이 오랜시간이 지난 후에 접수되는 경우가 많으며 중간에 수령한 기성부분은 다 공제가 되므로 적정한 계약금액 조정이 이루어지지 못하여 분쟁이 발생하는 사례가 많아 상기 개선안을 통하여 공공공사의 물가변동 계약금액 조정시 참고가 되고 적절하게 이루어질 수 있는 것에 보탬이 되기를 바라며 이 연구를 마친다.

References

- Park, J.Y., Son, B.S., and Lee, H.S. (2005). “A Budget Estimation Model for Military Facility Construction Using Cost Index.” *Architectural Institute of Korea*, 21(2), pp. 111-121.
- Park, Y.H., Kwon, B.J., and Kim, Y.S. (2006). “An Improvement Plan of Contract Price Adjustment through the Problem Analysis of the Current Price Escalation Regulation in Construction Projects.” *Proceedings of KICEM Annual conference*, KICEM, 6, pp. 435-439.
- Park, S.D., Park, C.G., and Ryu, N.W. (2010). “Government Contract System Explanation & Authoritative Interpretation.” *Construction Economy*, 6, pp. 477-524.
- Cho, H.H., and Doe, G.Y. (2005). “Improvement of contract sum adjustment method caused by price fluctuation using construction cost index.” *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 6(1), pp. 162-168.
- Kim, S.H. (2012). “The Rationalization through Comparative Analysis of Price Fluctuation Adjustment Method.” *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 13(1), pp. 67-76.
- Lee, J.S., and Shin, Y.C. (2011). “Improvement on the Managerial Method of Price Fluctuation System.” *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 12(2), pp. 3-11.
- No, S.G. (2013). “Cost Accounting Of Construction Industry.” *Korea Business Institute*, pp. 30-37.
- Public Procurement Service (2017). “Adjustment By Fluctuations In Prices Explanation.” *Public Procurement Service*, pp. 18-26.
- Seong, J.Y., Kim, D.J., and Lee, M.J. (2019). “A Basic Study On Effective Adjustment Method For Construction

- Escaration.” *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 20(3), pp. 3-11.
- Song, G.Y., An, Y.S., and Baeg, Y.J. (2002). “Improving the Procedure-Adjusted Contract Sum for Price Escalation in Construction Projects.” *Architectural Institute of Korea*, 18(10), pp. 77-84.
- Yang, C.H. (2019). “Government Bid Contract System Explanation.” *Samil Corporation*, pp. 553-588.

요약 : 국가계약법 시행령 제64조 물가변동 계약금액 조정과 관련한 법령의 충족요건은 계약체결일로 부터 물가변동율이 5% 이상 이었으며, 조정방법도 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원과 계약상대자가 협의하는 것이었으나, 2005. 9. 8. 대통령령 제19035호 계약체결일에서 입찰일로, 충족요건도 5%이상에서 3%이상으로 변경되었고 계약금액 조정방법도 계약시에 계약상대자가 원하는 조정방법으로 결정하는 것으로 변경되었다. 이런 충족요건의 완화와 계약상대자의 권한강화 개정은 계약상대자에게 부당하게 이익 또는 불이익을 주지않고 공공건설 수급사업자에게까지 적용되어 원활한 목적 달성에 지장이 초래되는 것을 막기 위한 것이다. 상기와 같이 기준이 완화되고 권리를 보장받게 되었음에도 기존의 물가변동 조정 계약예규를 적용하다 보면 정부 제도의 당초 취지와는 달리, 한국은행 물가경제통계 분류방식과 공공건설공사에서 적용되는 계약예규 분류기준 불일치 때문에 공사종류별 물가변동 조정금액이 과다, 과소 산정 적용되고 있는 경우를 볼 수 있다. 이에 사례들을 통하여 문제점을 분석하고 개선방안을 통하여 적정 공사비 조정이 이루어 질수 있도록 하는 것이 이 연구의 목적이 있다.

키워드 : 기획재정부계약예규, 계약금액조정, 물가변동조정, 품목조정방식, 지수조정방식
