

장기계속공사계약의 효율적 운영을 위한 제도 개선

조영준*

*중부대학교 건축토목공학부

Systematic Improvement for Effective Operation of Long-Term Continuous Construction Contracts

Cho, Youngjun*

*School of Architect and Civil Engineer, Joongbu University

Abstract : The entire duration of the long-term continuous construction contract project cannot be expected when calculating the initial budget as the construction of the contract is carried out annually according to the budget composition. In addition, the statutes related to the defect liability and execution of contracts have not been established systematically in relation to the contract. Therefore, there are many problems at the actual construction site with regard to the defect liability or the performance of the contract in relation to the contract. In this study, the following improvement directions were presented for the efficient operation of the contracts: First, the defect liability is legal and should be specified in an Act rather than an enforcement decree. Second, if the parties to the contract vary in the following order in the contract, the special agreement should be specified in the enforcement decree. Third, in the event of an indirect cost due to the extension of the period of the long-term continuous work, the contingency items of the total project cost management policy should be utilized. Fourth, in the case of general construction contract conditions, clauses related to the purchase of the premium of the CAR, inspection, taking over, defect repair, and defect inspection shall be supplemented.

Keywords : Contract, Long Term Continuing Project, Defect Liability, Prolongation

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적¹⁾

수급인의 하자담보책임은 민법에 기반하는 수급인의 책임이며, 이에 대해 건설의 경우 건설산업기본법령, 건설중에서도 주택의 경우 주택법령, 전기의 경우 전기공사법령, 통신의 경우 통신공사법령, 소방의 경우 소방공사법령 등 다양한 법령에 의해 규정되어 있다. 국가계약이나 지방계약의 경우 국가계약법령과 지방계약법령에 하자담보책임이 명시되어 있으며, 구체적인 내용은 개별법령에서 규정하고 있는 사항에 따라 하자담보책임을 정하도록 하고 있다. 그런데 국가를 당사자로 하는 계약이나 지방자치단체를 당사자로 하는

계약에서 당해연도에 완성하기 어려운 대형공사의 경우 정보의 예산편성이 단년도로 이뤄지기 때문에 계속비계약이나 장기계속공사로 진행해야 한다. 계속비계약의 경우 총액과 연부액을 기준으로 단일 건으로 계약하게 되므로 전체목적물이 완성되었을 경우 관련법령에 따라 수급인이 하자담보책임을 부담하게 된다. 그러나 장기계속공사의 경우 연차별로 차수계약을 하며 총공사금액과 총공사기간을 부기하게 된다. 이러한 경우 수급인의 하자담보책임은 차수별 공사가 완료된 시점부터 부담해야 하는 것인지 아니면 전체공사가 완료되면 부담해야 하는 것인지에 대해 논란이 발생할 수 있다. 그러므로 국가계약법령과 지방계약법령에서는 수급인의 하자담보책임조항에서 장기계속공사의 경우에서 연차계약별로 하자담보책임을 구분할 수 없는 공사인 경우에는 제1차 계약을 체결할 때에 총공사에 대하여 하자담보책임기간을 정하거나, 연차계약별로 담보책임을 구분할 수 없는 경우에는 제1차 계약을 체결할 때에 전체 계약목적물에 대하여 정하는 것으로 명시하고 있다. 그런데 대법원은 장기계속공사계약의 총괄계

* Corresponding author: Cho, Youngjun, School of Architect and Civil Engineer, Joongbu University, Goyang 10279, Korea
E-mail: claimz@hanmail.net
Received January 21, 2019; revised -
accepted February 15, 2019

약은 전체적인 사업규모나 공사금액, 공사기간에 등에 대해 잠정적으로 활용하는 기준이라고 하고, 이행급부의 구체적인 내용, 공사대금지급범위, 계약이행기간 등은 연차별계약에서 확정되는 것이라고 하고 있다(Supreme Court, 2018). 이는 공기연장시 발주자의 책임을 인정하지 않으면서 하자담보책임에 대해서는 수급인에게 책임을 전가하게 된다.

따라서 본 연구에서는 장기계속공사계약제도가 효율적으로 운영될 수 있는 제도적 기반을 제시하는데 그 목적이 있다.

1.2 연구의 범위 및 방법

본 논문에서는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 '국가계약법'이라 한다.)과 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 '지방계약법'이라 한다.)의 적용을 받은 공공공사로서 장기계속공사계약으로 체결되는 공사로 범위를 한정한다.

본 연구는 다음과 같은 방법으로 진행한다.

첫째, 장기계속공사의 하자담보책임과 관련된 선행연구와 대법원 판결을 조사한다.

둘째, 장기계속공사계약의 법적, 계약적 근원을 고찰하고, 관련 법령을 고찰한다.

셋째, 장기계속공사계약의 운영과 관련하여 발생할 수 있는 문제점을 분석한다.

넷째, 장기계속공사가 효율적으로 운영될 수 있도록 법적, 계약적 개선방향을 제시한다.

2. 장기계속공사관련 선행연구 및 판례

장기계속공사계약제도는 공공공사계약에서 주로 이루어지는 계약이며, 이와 관련하여 다양한 쟁점이 발생해 왔으며, 본 장에서는 하자담보책임, 공기연장과 관련한 선행연구와 관련 판례를 살펴보고자 한다.

2.1 장기계속공사와 하자담보책임

장기계속공사의 경우 발주자의 예산편성 등 수급인의 책임 없는 사유로 인해 당초 정하였던 공사기간을 초과하여 준공기간이 설정될 수 있다. Cho et al. (2001)은 여러 나라의 하자담보책임을 분석한 후 우리나라 민법과 국가계약법령에 규정된 하자담보책임이 단일화되어 적용되어야 하고, 손해배상의 범위는 하자보수비의 과다여부 및 하자의 중요성을 고려하여 범위를 정하고, 하자담보책임시점은 기성검사완료시점으로 해야 하는 것으로 제시하고 있다.

Cho et al. (2003)은 장기계속공사에서 발주자의 책임있는 사유에 의해 공사기간이 연장되더라도 하자담보책임을 구분

할 수 없을 경우 수급인은 발주자가 목적물을 인수하거나 준공검사가 완료된 날부터 하자담보책임을 부담해야 하므로 미리 시공된 부분에 대해서는 하자담보책임기간이 늘어나는 효과가 있음을 지적하고 있다.

이상의 연구에서 살펴보는 바와 같이 장기계속공사에서의 하자담보책임기간 문제점과 개선방안을 제시하고 있으나 대법원의 판결이나 실무에서는 장기계속공사에서의 하자담보책임과 관련한 쟁점이 남아 있다.

2.2 장기계속공사와 공기연장

공기연장으로 인한 공기지연클레임과 관련하여 해외에서는 수많은 연구가 이루어져 왔다. 그러나 건설사업을 진행하는 과정에서 공기연장에 영향을 주는 요소는 매우 많으며, 계약당사자의 책임관계를 면밀하게 분석하는 것은 거의 불가능에 가까운 일이라고 보고 있다. 그러므로 공기지연의 영향력을 분석하는 다양한 기법으로 총영향분석기법, 순영향 분석기법, 계약일정 분석기법, 완공일정 분석기법, 시간영향 분석기법 등을 제시하고 있으나 복잡한 건설공사에 그대로 적용하는 것은 어렵다. 그러므로 해외 대형건설공사 공기지연클레임의 공기지연기간 입증방법이라는 연구에서 공정프로그램으로 작성된 공정표를 기반으로 주공정에 영향을 주는 주요지연사유를 선정한 후 지연구간별로 시간영향분석기법으로 영향력을 분석하여 제시하고 있다.

국내에서는 장기계속공사에서의 간접비소송으로 인해 관심이 고조되는 단계에서 2010년을 전후하여 본격적으로 몇 개의 논의가 이루어지고 있다. 이들 연구들은 공공건설공사의 원도급계약이나 하도급계약 등에서 공기연장으로 인해 발생하는 간접비를 어떻게 산출할 것인지에 대해 다루고 있다. Lee (1999)은 당시의 국가계약제도를 분석하여 손실이 발생하지만 인정하지 않는 항목을 도출하였고, 개선방안을 제시하였다. Cho et al. (2005)은 공사 수행중에 공기관련 설계변경사유가 발생할 경우 공기연장 절차를 보다 투명하게 하고, 계약금액산정의기준이 되는 구간에 대한 기준을 명확히 하기 위한 방안으로 명확한 공기연장사유, 수정공정표제출등에 대한 방안을 제시하였다. Jeong et al. (2012)은 당시의 실비산정결과와 공기연장 1일당 추가간접비를 분석 산출하여 추세를 도출하고 그에 따라 공기연장 표준추가간접비 산출도표를 만들었다. Jeong et al. (2017)은 조달청과 기획재정부에서 제시하는 공기연장비용의 산정기간에 대한 유권해석상에 불일치가 있어 일선 현장에서는 혼선이 있음을 지적하고, 모형사례를 만들어 장기계속공사에서는 공사중기기간의 비용이 공기연장 추가간접비가 되도록 하는 방안을 제시하고 있다. 그리고 Jeong et al. (2018)은 감정자료 등을 분석한 후 현행 실비산정기준은 공기연장 추가간접비를 제대로 반영하지

않기 때문에 공기연장시 추가간접비는 발생주의를 적용해야 하는 것으로 제시하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 장기계속공사에서 공기가 연장될 경우 추가비용이 발생할 수 있기 때문에 이에 대한 연구가 집중되어 있으며, 기간의 연장과 부수하여 발생하는 하자담보책임과 관련된 연구가 미흡하다.

2.3 장기계속공사관련 법원 판결

장기계속공사와 관련하여 1990년대부터 공기연장으로 인한 추가비용청구가 있어왔고, 일부는 분쟁해결절차상의 문제로 인해 각하되기도 하였으며, 일부는 수급인인 시공자가 스스로 철회하는 경우도 있었다. 그러나 장기계속공사에서 수급인의 책임이 없는 경우로 인해 공기연장이 발생하였고, 그로 인해 추가비용이 발생했음에도 제대로 지급받지 못하는 경우가 있었다.

2004년에는 장기계속공사계약이 차수별로 이루어지는데, 연차별로 수급인이 다른 경우에 대한 사항이 없으므로 최종 차수 수급인에게 하자담보책임을 부담시키기 위해서는 특약이 있어야 한다고 하고 있다(Supreme Court, 2004).

그리고 장기계속공사에 있어서 공기연장에 따른 추가공사비에 대해 2012년부터 진행되어 2018년 10월 30일 비로소 대법원 판결을 구하게 되었다. 1심 판결에서는 기획재정부 총사업비관리지침 제64조에 의할 경우 물가변동, 시설의 안전강화등 불가피한 사유를 제외하고는 총공사비를 조정하지 못하게 되어 있으며, 불가피한 사유에 공기연장으로 인한 계약금액조정이 포함되어 있지 않아 총괄계약을 체결하면서 총공사비에 공기연장간접비가 포함되었다고 보기 어렵고, 총괄계약에서 총공사기간이 연장된 경우 공기연장으로 인한 계약금액조정신청은 차수별계약과 관계없이 1회로 충분하다고 하면서 발주기관(이하 '발주자'로 한다)의 예산부족 등으로 공기지연이 발생하였으며, 간접비청구를 포기하지 않은 경우 총괄계약의 종료이전에 청구하면 되는 것으로 하였다. 그러나 대법원의 다수의견은 장기계속공사계약에서 총괄계약은 전체적인 사업규모나 공사금액, 공사기간에 등에 대해 잠정적으로 활용하는 기준이라고 하고, 이행금부의 구체적인 내용, 공사대금지급범위, 계약이행 기간 등은 연차별계약에서 확정되는 것으로 본다. 한편, 대법원에서도 총괄계약의 성립을 인정하면서 그 효력을 제한하는 근거에 대해서는 합당한 이유와 근거가 없이, 그 효력이나 구속력이 일부에 대해 제한하고 있으므로 법률행위의 성립과 효력에 관한 법리를 위반한 것이고, 장기계속공사계약은 발주자에게 일방적으로 유리한 계약이라는 점을 지적하는 반대의견이 있었으나, 이 반대의견에 대해 다수의견은 반대의견에 대한 보충의견을 제시하여 다수의견을 정당화하고 있다.

3. 장기계속공사 관련책임 근거법령

장기계속공사계약에서 발생하는 문제 중 하자담보책임, 공기연장으로 인한 간접비와 관련된 문제는 민법, 국가계약법, 건설산업기본법 등의 법령과 예산편성의 기준이 되는 기획재정부의 총사업비관리지침 등이 있으므로 이들 법령에서 규정하고 있는 사항을 살펴보고자 한다.

3.1 민법상의 도급계약

하자담보책임을 어떠한 책임으로 볼 것인지에 따라 하자담보책임, 간접비청구 시점과 관련된 사항이 관련이 있다.

민법 제162조(채권, 재산권의 소멸시효)에 따라 채권은 10년간 행사하지 아니하면 소멸시효가 완성하며, 제163조(3년의 단기소멸시효)에 따라 도급받은 자, 기사 기타 공사의 설계 또는 감독에 종사하는 자의 공사에 관한 채권은 3년간 행사하지 아니하면 소멸시효가 완성한다.

민법 제664조(도급의 의의)에 따라 도급은 당사자 일방이 어느 일을 완성할 것을 약정하고 상대방이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 그 효력이 생긴다. 그리고 제671조(수급인의 담보책임-토지, 건물 등에 대한 특칙)에 따라 토지, 건물 기타 공작물의 수급인은 목적물 또는 지반공사의 하자에 대하여 인도후 5년간 담보의 책임이 있다. 그러나 목적물이 석조, 석회조, 연와조, 금속 기타 이와 유사한 재료로 조성된 것인 때에는 그 기간을 10년으로 한다. 이로 인하여 목적물이 멸실 또는 훼손된 때에는 도급인은 그 멸실 또는 훼손된 날로부터 1년 내에 하자보수, 손해배상 등 민법 제667조에서 명시한 권리를 행사하여야 한다.

3.2 건설산업기본법 상의 하자담보책임

건설산업기본법 제28조(건설공사 수급인 등의 하자담보책임)에서는 민법에서 정한 하자담보책임기간을 공사종류별로 구분하여 하자담보책임을 명시하고 있다. 그리고 발주자가 제공한 재료의 품질이나 규격 등이 기준미달로 인한 경우, 발주자의 지시에 따라 시공한 경우, 발주자가 건설공사의 목적물을 관계 법령에 따른 내구연한(耐久年限) 또는 설계상의 구조내력(構造耐力)을 초과하여 사용한 경우에는 하자담보책임을 면책시키고 있다.

3.3 국가계약법과 지방계약법 상의 하자담보책임

국가계약법령에서 규정하는 수급인의 담보책임과 지방계약법령에서 규정하는 내용은 내용이 거의 비슷하기 때문에 본 절에서는 국가계약법령을 중심으로 살펴보고자 한다.

국가계약법 제17조(공사계약의 담보책임) 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사의 도급계약을 체결할 때에는

그 담보책임의 존속기간을 정하여야 한다. 이 경우 그 담보책임의 존속기간은 「민법」 제671조에서 규정한 기간을 초과할 수 없다. 그리고 국가계약법시행령 제60조(공사계약의 하자담보책임기간)에 따라 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사의 도급계약을 체결할 때에는 전체 목적물을 인수한 날과 준공검사를 완료한 날 중에서 먼저 도래한 날(공사계약의 부분 완료로 관리·사용이 이루어지고 있는 경우에는 부분 목적물을 인수한 날과 공고에 따라 관리·사용을 개시한 날 중에서 먼저 도래한 날을 말한다)부터 1년 이상 10년 이하의 범위에서 기획재정부령이 정하는 기간 동안 해당 공사의 하자보수를 보증하기 위한 하자담보책임기간을 정하도록 하고 있다. 특히 장기계속공사에 있어서는 연차계약별로 제1항의 규정에 의한 하자담보책임기간을 정한다. 다만, 연차계약별로 하자담보책임을 구분할 수 없는 공사인 경우에는 제1차계약을 체결할 때에 총공사에 대하여 하자담보책임기간을 정하여야 한다.

국가계약법시행규칙 제70조(하자담보책임기간)에는 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 영 제60조 제1항 본문에 따라 공사계약을 체결할 때에 다음 각 호의 구분에 따른 공사의 종류별 구분에 따라 하자담보책임기간을 정하여야 하고, 문화재수리공사를 제외한 공사의 종류 간의 하자책임을 구분할 수 없는 복합공사인 경우에는 주된 공사의 종류를 기준으로 하여 하자담보책임기간을 정하여야 한다.

3.4 총사업비관리지침상의 총사업비

기획재정부의 총사업비관리지침은 「국가재정법」 제50조, 같은 법 시행령 제21조 및 제22조의 규정에 의거 국가의 예산 또는 기금으로 시행하는 대규모 사업의 총사업비를 사업추진 단계별로 합리적으로 조정·관리함으로써 재정지출의 효율성을 제고하기 위해 제정되어 운영되고 있다. 동 지침 제2조에서 총사업비라 함은 「국가재정법 시행령」 제21조제1항의 규정에 의한 대규모 사업의 추진에 소요되는 모든 사업비용을 합한 금액을 말하는데, 「국가재정법」 제38조제1항의 규정에 의한 예비타당성조사 실시에 따른 금액 또는 타당성조사, 기본계획 수립 등에 따라 책정된 금액으로 함을 원칙으로 한다. 다만, 사업추진 단계별로 기획재정부장관과 협의 또는 제100조의 규정에 따른 중앙관서의 자율조정으로 총사업비가 변경된 경우에는 그 변경된 금액으로 한다. 그리고 토목, 건축 등 건설공사에 소요되는 모든 경비로서 공사비, 보상비(제3항에 따라 지자체가 부담하는 부지 관련 비용을 포함한다. 이하 같다), 시설부대경비 등으로 구성하도록 명시하고 있다. 동 지침 제6조에서 중앙관서의 장은 사업기간을 설정함에 있어서는 사업완료에 실제 소요되는 기간을 기초로 하도록 하고 있다. 동 지침 제14조에서는 기본계획을 수립함에 있어서의 사

업규모 및 총사업비는 물가상승 또는 지가상승으로 인한 금액으로 원칙적으로 예비타당성조사나 타당성조사 또는 타당성조사에서 정한 규모 및 금액을 초과하지 않아야 한다. 동 지침 제28조에 규정된 사항에 의해 중앙관서의 장은 다음 연도에 완공예정 사업에 대한 사업규모, 총사업비, 사업기간 등을 불가피하게 변경할 필요가 있는 경우에는 다음 연도 정부예산안 또는 기금운용계획안에 반영될 수 있도록 당해 연도 5월 31일까지 기획재정부장관에게 총사업비 등의 조정을 요구하여야 한다. 이때 중앙관서의 장은 총사업비 등의 조정 요구 시 향후 추가적인 총사업비의 변경이 발생하지 아니하도록 잔여공정에 대한 완공소요를 면밀히 분석하여 포함하여야 한다. 그럼에도 불구하고 법정경비의 반영 또는 사전에 예측할 수 없었던 사유 등 특별한 사유가 있는 경우 해당 중앙관서의 가용예산 범위내에서 총사업비의 조정을 요청하거나 '제7장 중앙관서 자율조정'에서 정한 절차에 따라 자율 조정할 수 있도록 규정하고 있다.

3.5 장기계속공사의 법적, 계약적 근거

국가계약법 제21조에는 계속비계약과 장기계속공사를 구분하여 명시하고 있다. 여기에서 「국가재정법」 제23조에 따른 계속비사업에 대하여는 총액과 연부액을 명백히 하여 계속비계약을 체결하도록 하고 있고, 임차, 운송, 보관, 전기·가스·수도의 공급, 그 밖에 그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 이행에 수년을 요하는 계약에 있어서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 장기계속공사를 체결할 수 있도록 명시하고 있는데, 이 경우 각 회계연도 예산의 범위에서 해당 계약을 이행하게 하도록 규정하고 있다. 그리고 국가계약법시행령 제69조에서는 운송·보관·시험·조사·연구·측량·시설관리 등의 용역계약 또는 임차계약, 전기·가스·수도등의 공급계약, 장비, 정보시스템 및 소프트웨어의 유지보수 계약에 해당하는 계약으로서 법 제21조에 따라 장기계속공사를 체결하려는 경우에는 각 소속중앙관서의 장의 승인을 받아 단가에 대한 계약으로 체결할 수 있도록 명시하고 있다. 국가계약법시행령동조 제2호에는 장기계속공사는 낙찰 등에 의하여 결정된 총공사금액을 부기하고 당해 연도의 예산의 범위안에서 제1차 공사를 이행하도록 계약을 체결하여야 하는데, 이 경우 제2차공사이후의 계약은 부기된 총공사금액(제64조 내지 제66조의 규정에 의한 계약금액의 조정이 있는 경우에는 조정된 총공사금액을 말한다)에서 이미 계약된 금액을 공제한 금액의 범위안에서 계약을 체결할 것을 부관으로 약정하도록 명시하고 있다. 국가계약법시행령 제79조 제1항에서 대형공사라 함은 총공사비 추정가격이 300억 원 이상인 신규복합공종공사를 말하고 있는데, 이 중에서 계속비 사업으로 진행되는 대형공사를 계속비 대형공사라고 하

고, 그렇지 않은 대형공사를 일반대형공사로 하고 있으므로, 장기계속공사로 체결되는 대형공사는 국가계약법령상 분류로 본다면 일반대형공사가 된다.

4. 장기계속공사계약과 관련 문제점

이상에서 살펴본 바와 같이 장기계속공사계약과 관련하여 많은 연구가 있었고, 대법원의 판결이 있음에도 불구하고 장기계속공사계약 건설의 특성이 제대로 반영되지 못하므로 다음과 같은 문제점이 있다.

4.1 법에 근거하지 않은 장기계속공사의 하자책임

현재 장기계속공사는 차수별로 계약이 이루어지는 것이며, 하자를 성질상 분리할 수 있는 것이라면 차수별로 하자담보 책임을 수급인에게 부담시키면 된다. 그리고 차수별 계약당사자가 동일할 경우 최종차수 계약시 전체계약에 대한 하자담보책임을 부담시키도록 시행령에 명시되어 있다. 민법에 기초한 하자담보책임은 수급인이 부담해야 하는 중요한 책임인데도 불구하고, 민법에서 규정하고 있는 기본이념을 벗어나고 있으며, 국가계약법이나 지방계약법에 근거하지 않고 시행령에서 하자책임을 부과하고 있다는 점이다.

4.2 국가계약법령상의 장기계속공사관련 문제점

법원의 판결을 기준으로 하더라도 국가계약법령에 규정된 사항만으로는 장기계속공사와 관련된 계약주체, 간접비, 사업비 등과 관련된 문제점을 해결하지 못하고 있으며, 그 내용은 다음과 같다.

4.2.1 차수별 계약당사자가 다른 경우 미반영

장기계속공사계약을 체결하는 수급인은 마지막차수까지 대부분 동일하다. 그러나 대법원의 판결에서 보듯 사실상 수급인이 달라질 수 있음에도 불구하고 그에 대한 처리기준이나 방법 등이 마련되어 있지 않으므로, 실무에서는 혼선을 발생시킬 가능성이 높다. 첫째, (계약예규)정부 입찰·계약 집행 기준 제13장 공사의 손해보험가입 업무집행 제57조에는 장기계속공사계약인 경우에는 총 공사 부가금액을 기준으로 순계약금액을 산정하도록 규정하고 있는데, 차수별로 수급인이 달라질 경우 이에 대한 사항이 고려되어 있지 않다. 둘째, 공사계약일반조건 제27조에 따라 수급인은 공사를 완성하였을 때에는 그 사실을 준공신고서 등 서면으로 계약담당공무원이나 건설사업관리자에게 통지하고 필요한 검사를 받아야 하며, 검사완료통지를 받은 때에는 모든 공사시설, 잉여자재, 폐기물 및 가설물을 공사장으로부터 즉시 철거반출하여야 하며 공사장을 정돈하여야 한다. 물론, 현실적으로는 장기계속공사계약에서 차수별 계약이 이루어지기 때문에 준공이 있

라도 필요한 시설이나 장비를 그대로 투입하는 경우가 많지만 계약에 의한 경우 차수별 준공마다 모든 공사시설, 잉여자재, 폐기물 및 가설물을 공사장으로부터 즉시 철거 반출해야 하고, 그렇지 않을 경우 후속차수의 계약에 필요한 시설이나 장비가 있다고 하더라도 철수하지 않으면 계약위반에 빠지게 된다. 셋째, 공사계약일반조건 제33조 하자보수에 따라 수급인은 전체목적물을 인수한 날과 준공검사를 완료한 날 중에서 먼저 도래한 날부터 국가계약법시행령 제60조에 의하여 계약서에 정한 기간인 하자담보책임기간동안에 시공자의 시공상의 잘못으로 인하여 발생한 하자인 공사목적물의 하자에 대한 보수책임이 있다. 장기계속공사계약에서는 차수별 계약을 체결하고 있으며, 대법원의 판결에서는 성질상 구분할 수 있는 하자에 대해 별도로 다루고 있지 않고, 차수별 계약을 별도의 계약으로 보고 있으므로, 차수별 계약마다 하자담보책임기간이 시작되어야 한다. 그러나 건설공사에서는 하자를 구분할 수 없는 경우가 많기 때문에 국가계약법시행령이나 지방계약법시행령, 공사계약일반조건 등에서 전체목적물을 인수한 날과 준공검사를 완료한 날 중에서 먼저 도래한 날부터 하자담보책임기간이 시작되는 것으로 보게 된다.

4.2.2 장기계속공사계약의 공사기간 간접비 미반영

또한 장기계속공사에서는 발주자의 예산확보여부에 따라 사업기간이 연동되며, 통상 차수별 계약과 함께 전체사업기간이 연장되는 것으로 계약체결하게 되면 차수별 계약의 공기간연장으로 인한 간접비 청구는 현행 공사계약일반조건의 내용으로 처리할 수 있지만, 전체사업기간이 연장된다고 계약을 체결하는 시점에는 실비를 산정할 수 없기 때문에 전체사업기간의 연장으로 인한 간접비 청구는 현행의 내용으로는 청구하는 것이 가능하지 않다. 또한 전체사업기간의 연장으로 인한 간접비의 청구기준, 청구절차, 청구시점 등 청구와 관련된 어떠한 기준도 마련되어 있지 않다.

4.3 실제 사업기간을 고려한 총사업비 계상미흡

통상적으로 일정한 공사규모가 있을 때 공사기간이 과도하게 초과되거나 단축될 경우 비용이 늘어나므로 비용이 최소화되는 기간을 정하는데, 이를 통상 표준공기라 지칭하고 있다. 그런데 총사업비관리지침에 제6조에 의한 경우 사업기간을 설정함에 있어서는 사업완료에 실제 소요되는 기간을 기초로 해야 한다. 사업비심사에 포함되는 총사업비는 표준공기를 기준으로 신청하게 된다고 하면, 이 표준공기에는 발주자의 계약유형에 따른 변수가 포함되어 있지 않다. 즉, 계속비 계약의 경우 표준공기가 의미가 있지만, 장기계속공사계약의 경우 발주자의 예산확보에 따라 사업이 차수별로 진행되는 것이기 때문에 실제소요기간이나 표준공기가 의미가 없고, 단지 차수별 소요기간이나 차수별 기간만 의미가 있을 뿐

이다. 총사업비를 관리하는 기본방침이 실제 소요되는 기간을 반영하도록 하고 있지만, 동 지침 제28조에는 총사업비를 조정할 수 있도록 하는 조항을 두고 있다. 그러나 불가피하게 사업기간을 변경할 필요가 있을 경우, 법정경비의 반영, 사전에 예측할 수 없었던 사유 등 특별한 사유가 있을 경우 조정 요청할 수 있지만, 장기계속공사계약을 체결하여 예산이 미확보 되어 발생하는 공기지연에 대해서는 별도로 명시하지 않고 있다.

5. 장기계속공사계약제도 개선방향

장기계속공사계약제도는 존재 자체로 예산편성, 계약관리, 각종 계약적 책임 등에 있어 큰 문제를 내포하고 있지만 본 연구에서는 이 제도가 존속한다는 전제하에 문제점을 최소화하기 위한 개선방향을 제시하고자 한다.

5.1 장기계속공사 관련 법령의 보완

앞에서 지적한 장기계속공사와 관련한 문제점을 해결하기 위해 수급인의 책임을 법에 명시하고, 차수별로 수급인이 달라질 때 방향을 명시하는 등의 개선방안을 제시하였고, 그 내용은 다음과 같다.

5.1.1 법에 근거한 책임부과

국가계약법이나 지방계약법에 의할 경우 도급계약 체결시 담보책임의 존속기간을 정해야 하는데 장기계속공사계약의 경우 시행령에서 하자책임을 구분할 수 없을 경우 1차 계약 체결시 총공사에 대해 하자담보책임기간을 정하도록 하고 있다. 그리고 계약문서가 되는 공사도급표준계약서에는 하자담보책임기간을 시행령에서 규정하는 사항에 의하는 것으로 명시하고 있다. 대법원의 판결에서도 밝히고 있듯이 국가계약법시행령이나 지방계약법시행령은 절차적 규범일 뿐이므로, 법에 명시된 사항이내에서 그 내용을 다루어야 한다. 따라서 국가계약법이나 지방계약법의 내용에 장기계속공사에 대한 단서조항으로 “장기계속공사에 있어서는 연차계약별로 하자담보책임기간을 정한다. 다만, 연차계약별로 하자담보책임을 구분할 수 없는 공사인 경우에는 제1차 계약을 체결할 때에 총공사에 대하여 하자담보책임기간을 정하여야 한다.”라고 명시하여 그 내용을 구체화할 필요가 있다.

5.1.2 차수별 다른 계약주체 반영

일반적으로 장기계속공사계약에서는 1차 계약 수급인이 마지막 차수의 수급인이 되는 것이 대부분이다. 그러나 성질상 하자책임을 구분할 수 없는 경우로서 사실상 1차 계약 수급인과 마지막차수계약 수급인이 다른 경우가 발생할 수 있다. 이때의 처리방법이 시행령에 반영될 필요가 있다.

차수별로 동일한 계약주체가 계약을 체결하는 것이 아니라

차수별로 다른 계약주체가 계약을 체결할 수 있으므로, 그에 대비하여 시행령에서 별도의 특약을 할 수 있도록 해야 한다.

Table 1. Revision of Enforcement Decree of the Act on Contracts to which the State is a Party

Current Article 60	Revision Direction of Article 60
(2) In cases of a long-term continuing project, the warranty period for defects under paragraph (1) shall be stipulated for each annual contract: Provided, That in cases of a construction project in which it is impracticable to identify the liability for defects for each annual contract, the warranty period for defects shall be stipulated for the entire construction project when the initial contract is executed.	(2) If the parties to the contract differ depending on the number of long-continued projects, the period of defect liability for each contract shall be set. However, in the event that an entity cannot distinguish its responsibility for collateral by annual contract, the period of defect liability for total construction shall be set at the time of final completion of the final contract.

5.1.3 총사업비관리지침 등의 보완

총사업비관리지침 제6조에서 규정하는 실제 소요되는 기간은 사업기간으로 알 수 있는데, 이 사업기간이 표준공기를 의미하는 것인지, 실제 공사를 완성하는데 소요되는 기간인지, 각종 조건을 반영한 실제 사업을 완성하는데 소요되는 기간인지에 대한 의미를 분명하게 하여야 한다.

그리고 동 지침 제28조는 실제공사기간을 기준으로 산출한 금액과 장기계속공사계약으로 체결하여 실제공사기간이 변경됨으로 인해 발생하는 금액과 차이가 발생할 경우 매 차수마다 중앙관서의 장이 이를 반영하여 조정 요청하도록 해야 한다. 공사기간연장으로 인한 간접비는 해당 기간이 지나야 알 수 있는 영수증이나 인건비 등을 기반으로 하기 때문에 실비로 산정되지만, 실제공사기간을 기준으로 변경할 경우 예산을 하여 비용을 산정해야 하므로 잠정치를 포함시킬 수 밖에 없다. 따라서 동 지침 제28조 제3항 특별한 사유에 “장기계속공사에서의 예산확보 부족으로 인한 실제 소요되는 기간의 연장”을 추가하고, 기획재정부의 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침(사업유형별·목별 매뉴얼) 710-01 목에서 규정하는 예비비로 포함 국가재정법 제22조의 규정에 의해 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산 초과 지출액에 충당할 수 있도록 해야 한다. 예비비의 청구 및 집행에 대해서는 개별 계약에서 다루면 되기 때문에 국가계약법령과 공사계약일반조건에서 명시하면 된다.

5.2 장기계속공사계약관련 공사계약일반조건 개선

현재는 공공공사계약에서 계약의 유형과 관계없이 공사계약일반조건을 활용하고 있으나, 계약의 유형마다 공사계약일반조건을 활용하게 된다면 가장 분명하게 계약적 책임을 부담시킬 수 있다. 본 절에서는 현행 공사계약일반조건을 그대

로 활용하는 것을 전제로 대법원의 판결을 반영하여 장기계속공사계약을 체결할 경우 보완되어야 할 사항을 제시하고자 한다.

5.2.1 손해보험의 가입

장기계속공사계약에서 차수별 계약당사자가 동일할 경우 현행의 공사계약조건으로도 처리할 수 있지만, 차수별로 수급인이 달라질 경우 맨 처음 차수의 계약당시 총공사 부기금액을 기준으로 순계약금액을 산정하기 때문에 수급인이 달라지는 차수의 계약에서는 보험계약당사자와 수익자가 변경되어야 한다. 그러므로 (계약예규)정부 입찰·계약 집행기준 제13장 공사의 손해보험가입 업무집행 제57조에는 장기계속공사계약인 경우에는 총 공사 부기금액을 기준으로 순계약금액을 산정하도록 규정하고 있는 사항의 단서조항으로 차수별 수급인이 달라질 경우에 변경되는 기간, 변경되는 금액을 포함하여 계약당사자, 수익자 등에 대한 사항을 추가해야 한다.

5.2.2 검사 결과

앞에서 살펴본 바와 같이 공사계약일반조건 제27조에 따라 수급인은 공사를 완성하였을 때에는 그 사실을 준공신고서 등 서면으로 통지하고 필요한 검사를 받아야 하며, 검사완료통지를 받은 때에는 모든 공사시설, 잉여자재, 폐기물 및 가설물을 공사장으로부터 즉시 철거반출하여야 하며 공사장을 정돈하여야 한다. 장기계속공사계약에서는 차수별 계약의 검사완료통지를 받았다고 하더라도 다음 차수계약에서 그대로 활용해야 하는 것이나 활용할 수 있는 시설, 잉여자재, 폐기물 및 가설물이 있다면 발주자의 승인 하에 공사장 내에 존치하거나 정돈하도록 할 필요가 있다. 특히, 이러한 시설이나 자재를 존치하는 것과 철거하는 것과의 비용차액이 발생할 경우 수급인은 이를 발주자에게 통지해야 하고, 발주자는 이러한 시설, 가설물 등의 존치여부를 결정할 수 있도록 해야 한다.

5.2.3 인수의 효과

공사계약일반조건 제28조 인수에 따라 발주자의 계약담당 공무원은 검사완료통지를 한 후에 수급인은 서면으로 인수를 요청하였을 때에는 즉시 현장인수증명서를 발급하고 해당 공사목적물을 인수하여야 한다. 계약담당공무원은 수급인이 검사완료통지를 받은 날부터 7일 이내에 제1항에 의한 인수요청을 아니할 때에는 수급인에게 현장인수증명서를 발급하고 해당 공사목적물을 인수할 수 있으며, 이때 수급인은 지체 없이 준공명세서를 제출하여야 한다. 계약담당공무원은 공사목적물을 인수할 때에는 공사명 및 발주기관(관리청), 착공 및 준공년월일, 공사금액, 수급인, 공사감독관 및 검사관, 하자발생시 신고처, 기타 필요한 사항을 기재한 표찰을 부착하여 공시하여야 한다.

장기계속공사계약에서는 차수별 계약이 준공되었다고 하더라도 현장인수증명서를 발급하고 해당 공사목적물을 인수

할 수 없으며, 하자에 대한 책임을 부담시키기 곤란하기 때문에 하자발생시 신고처 등을 기재한 표찰을 부착할 수 없다. 그러므로 본 조항에는 장기계속공사계약의 경우 후속차수와 직전 차수 수급인이 동일한 경우 전체목적물을 완성하고 인수 요청하였을 때 즉시 현장인수 증명서를 발급하고 해당 공사목적물을 인수하도록 해야 한다. 만약, 사정변경에 따라 후속차수와 직전 차수 수급인이 다른 경우에는 후속 차수의 수급인이 직전 차수의 수급인이 완성한 차수별 계약목적물을 포함하여 전체계약목적물을 완성하고 인수요청하였을 때 즉시 현장인수 증명서를 발급하고 해당 공사목적물을 인수하도록 해야 한다.

5.2.4 하자보수시점 및 하자검사

장기계속공사에서 하자담보책임과 관련된 혼선을 줄이기 위해 하자를 구분할 수 없는 경우 전체목적물을 인수한 날과 준공검사를 완료한 날 중에서 먼저 도래한 날부터 하자담보책임기간이 시작되도록 하고, 하자를 구분할 수 있는 경우 차수별계약목적물을 인수한 날과 준공검사를 완료한 날 중에서 먼저 도래한 날부터 하자담보책임기간이 시작되도록 하고 그에 따라 하자를 검사해야 한다.

6. 결론

정부는 매년 예산을 편성하여 집행해야 하므로 정부를 당사자로 하는 계약은 정부의 예산편성과 집행에 절대적인 지배를 받게 된다. 수년에 걸쳐 장기적으로 사업을 추진해야 하는 대형건설공사를 위해서는 단년도에 편성된 예산의 한도 내에서 공사를 차수별로 계약 체결하는 장기계속공사계약과 전체공사에 대한 예산을 편성해 두고 연차적으로 집행해 나가는 계속비사업계약이 있다. 장기계속공사계약의 경우 매년도 예산편성에 따라 공사를 진행하게 되므로 최초 예산을 산출할 때 전체 사업기간을 예상할 수 없다. 또한 장기계속공사계약과 관련해서는 하자책임과 관련된 법령, 계약이행과 관련된 법령이 체계적으로 정립되어 있지 못하고 있다. 그러므로 실제 건설현장에서는 장기계속공사계약과 관련하여 하자책임이나 계약의 이행과 관련하여 많은 문제점이 발생되고 있다.

이에 본 연구에서는 장기계속공사계약의 효율적인 운영을 위해 다음과 같은 개선방향을 제시하였다.

첫째, 수급인의 하자담보책임은 법적책임이므로 시행령이 아닌 법에 명시하여야 한다.

둘째, 장기계속공사에서 차수별로 수급인이 달라질 경우 시행령에서 특약을 정할 수 있도록 명시해야 한다.

셋째, 장기계속공사의 공기연장으로 인한 간접비가 발생될 경우 총사업비관리지침의 예비비항목을 활용할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 공사계약일반조건의 경우 손해보험의 가입, 검사, 인수, 하자보수 및 하자검사와 관련된 조항을 보완해야 한다.

장기계속공사계약이 효율적으로 운영되기 위해서는 관련된 법령에 대한 심층검토가 이루어져야 하지만 본 연구에서는 법원의 판결에서 제시되는 문제점을 해결하기 위한 방향성을 제공하고 있다. 본 연구는 장기계속공사계약의 효율적인 운영을 위한 제도개선방향을 제시하였으나 장기계속공사계약의 입찰방법, 평가절차 등 다양한 사항은 다루지 않고 있으므로 적용에는 한계가 있다. 따라서 장기계속공사계약이 제대로 운영되기 위해서는 법적 근거, 책임의 내용 및 범위, 타계약과의 관계, 계약의 운영 등과 관련한 세부연구가 필요하다.

감사의 글

이 논문은 2019년도 중부대학교 학술연구비 지원에 의하여 이루어진 것임.

References

Cho, Y.J., and Hyun, C.T. (2001). "A Study on the Contractor's Liability for Defect in Public Construction Project." *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 2(4), pp. 69-80.

Cho, Y.J., and Hyun, C.T. (2003). "A Study on the Characteristics of Contractor's Defects Liability in Construction Works." *Journal of the Architectural Institute of Korea Structure & Construction*, AIK, 19(11), pp. 155-163.

Cho, Y.J., and Lee, S.B. (2005). "A Study on the Reformation of the Contract Time Extension Process in the Public Construction projects." *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 6(3), pp. 1-9.

Database of Decision against Payment of Construction Cost (2014da235189) [Internet]. Seoul(Korea): Supreme Court; 2018[cited 2019 Jan. 19]. Available from:<http://glaw.scourt.go.kr>.

Database of Decision against Defect Liability of Long Term Continuing Contracts (2003da19275). [Internet]. Seoul(Korea): Supreme Court; 2014[cited 2019 Jan. 19]. Available from:<http://glaw.scourt.go.kr>.

Jeong, K.C., Lee, J.S., and Park, Y.H. (2005). "Study on introduction of 'Pre-Agreement system for Additional Incidental Cost' related to construction time extension." *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 13(6), pp. 33-44.

Jeong, K.C., and Lee, J.S. (2017). "Improvement of the Calculation Standard for Prolongation cost of Long-term Continuing Contracts Construction Project." *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 18(2), pp. 30-37.

Jeong, K.C., and Lee, J.S. (2018). "Application of Accrual Basis for Calculation of Prolongation Cost in Construction Projects." *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 19(5), pp. 111-120.

Kim, Y.J., Kim, T.K., Jo, D.S., and Lee, H.K. (2015). "A Study on Substantial Methodology for Extension of Time in International Mega-Project Claims." *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 16(3), pp. 165-176.

Lee, J.S. (1999). "Criteria and conditions of compensation claims for delay in construction period." *Issue Focus* (55), <<http://www.cerik.re.kr>> (Sep. 1999), pp. 9-13.

요약 : 수년에 걸쳐 장기적으로 사업을 추진해야 하는 대형건설공사를 위해서는 단년도에 편성된 예산의 한도내에서 공사를 차수별로 계약체결하는 장기계속공사계약과 전체공사에 대한 예산을 편성해 두고 연차적으로 집행해 나가는 계속비사업계약이 있다. 장기계속공사계약의 경우 매년도 예산편성에 따라 공사를 진행하게 되므로 최초 예산을 산출할 때 전체 사업기간을 예상할 수 없다. 또한 장기계속공사계약과 관련해서는 하자책임과 관련된 법령, 계약이행과 관련된 법령이 체계적으로 정립되어 있지 못하고 있다. 그러므로 실제 건설현장에서는 장기계속공사계약과 관련하여 하자책임이나 계약의 이행과 관련하여 많은 문제점이 발생되고 있다. 이에 본 연구에서는 장기계속공사계약의 효율적인 운영을 위해 다음과 같은 개선방향을 제시하였다. 첫째, 하자담보책임은 법적책임이므로 시행령이 아닌 법에 명시하여야 한다. 둘째, 장기계속공사에서 차수별 계약당사자가 달라질 경우 시행령에서 특약을 정할 수 있도록 명시해야 한다. 셋째, 장기계속공사의 공기연장으로 인한 간접비가 발생될 경우 총사업비관리지침의 예비비 항목을 활용할 수 있도록 해야 한다. 넷째, 공사계약일반조건의 경우 손해보험의 가입, 검사, 인수, 하자보수 및 하자검사와 관련된 조항을 보완해야 한다.

키워드 : 계약, 장기계속공사, 하자책임, 공기연장