

FGI를 활용한 장기계속공사계약 분쟁 개선방안 기초연구

김재식¹ · 이정원² · 이민재^{3*}

¹충남대학교 건축학과 박사과정 · ²충남대학교 건축학과 교수 · ³충남대학교 토목공학과 교수

A Study on the Improvement of Long-Term Continuing Construction Contracts Dispute Using FGI

Kim, Jae-Sik¹, Lee, Jung-Won², Lee, Min-Jae^{3*}

¹Graduate Student, Department of Architecture, Chungnam National University

²Professor, Department of Architecture, Chungnam National University

³Professor, Department of Civil Engineering, Chungnam National University

Abstract : Given that most government contracts are based on a fiscal year, long-term continuing construction contracts require appropriate provisions as significant amounts of budget is supposed to be invested for several years. This study drew problems and improvements of the long-term continuing construction contracts by analyzing the contents of FGI and list of construction order. We found that a number of problems, such as the mismatch between laws and enforcement decrees, difference in calculating overheads due to the extension of construction period, many construction orders that are hard to see as budget efficiency and over investment in the final annual contract, were tangled up in the process. To solve the problems mentioned, we suggested several improvements as follows: (1) effect of total construction period and total amount should be guaranteed by a law, (2) it is suggested that the scope of long-term continuing construction contract is determined by a law, and (3) it should be clear about the calculation of overheads concerned with the extension of construction period as well as the estimation of construction period to prevent over investment in the final contract.

Keywords : Long-term Continuing Construction Contracts, Construction Contract Dispute, FGI, Claims, Overhead

1. 서론

1.1 연구의 배경

건설경기의 장기 침체와 불공정 관행을 개선해야 한다는 사회적 인식변화로 공기연장에 따른 추가비용 지급 책임 유무, 설계변경 허용 유무 등 발주기관과 시공사 간 분쟁이 빈번하게 발생하고 있다(An, 2017). 특히, 공공건설공사의 경우 비교적 많은 예산이 수년에 걸쳐 투입되어야 목적물이 완성되는 특징을 가지고 있으나, 정부의 예산 일년주의 원칙에 따라 장기계속공사계약이 별도 조치없이 계속 체결됨으로써 공기연장 관련 분쟁이 지속적으로 나타나고 있다.

감사원도 2017년에 공공발주 공사의 불공정관행 점검을 통해 장기계속공사계약에서 공기연장비용에 대한 총사업비 조정제도의 부적정을 지적하면서, 기획재정부에 공사기간 연장 비용 산정방법과 신청 시기를 합리적으로 개선하는 등 공사기간연장 비용을 적절하게 지급할 수 있는 방안을 마련하도록 요구하였다(BAI, 2018). 이후 기획재정부는 2차에 걸쳐 『총사업비관리지침』을 개정하였으나, 문제가 되었던 핵심사항의 개선은 여전히 미흡한 실정이다(MOEF, 2022).

1.2 연구의 목적 및 방법

본 연구는 연차별 계약의 효력만을 인정하여 총공사기간 및 총공사금액에 대한 발주기관의 보장의무가 없는 한계를 지닌 장기계속공사계약의 근본적인 개선방안을 찾는데 그 목적이 있다. 이를 위해 판례와 선행연구를 통해 장기계속공사계약의 개념, 도입배경, 제도 변화과정 및 그동안 제시된 문제점과 개선방안을 살펴본다. 이후 전문가 집단 면접을 통

* **Corresponding author:** Lee, Min Jae, Department of Civil Engineering, Chungnam National University, 99 Daehak-ro, Yuseong-gu, Daejeon, Korea

E-mail: lmjcm@cnu.ac.kr

Received December 8, 2022; **revised** January 10, 2023

accepted March 16, 2023

해 장기계속공사계약의 근본적인 문제점과 개선방안을 도출하고, 최근 5년(2018~2022년)간 조달청의 공사발주 내역¹⁾ 분석 및 공사계약 전문가와 심층면접을 통해 도출된 개선방안을 검증하였다.

2. 장기계속공사계약

2.1 장기계속공사계약의 개념

공공건설공사계약은 공사기간과 예산 확보 상황에 따라 (Table 1)과 같은 유형으로 체결된다. 이 중 장기계속공사계약은 『국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 (이하 ‘국가계약법 시행령’)』 제69조²⁾, 『지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 ‘지방계약법’)』 제24조³⁾를 근거로, 세부사항은 기획재정부의 『정부 입찰계약 집행기준』, 『공사계약일반조건』 등 『계약예규』에 따른다.

『국가계약법 시행령』 제8조 제2항에 따르면, 장기계속 공사는 이행에 수년이 걸리며 설계서 등에 의하여 전체의 사업내용이 확정된 공사를 말한다. 다만, 총공사금액으로 계약하는 계속비계약과 달리 총공사금액으로 입찰하지만, 당해 연도의 예산 범위 내에서 연차별 계약을 체결한다는 점에 차이가 있다. 이는 『국가재정법』 제2조(회계연도)와 제3조(회계연도 독립의 원칙)에 따른 예산 일년주의와 회계 연도 독립의 원칙에 근거를 두고 있는 것으로 탄력적인 예산 확보와 집행이 가능하고 사업 착수가 용이하다는 장점이 있다(Lee & Shin, 2021). 즉, 목적물 완성에 필요한 전체 예산이 확보하지 않더라도 사업 착수는 가능하지만, 완성에 수년이 필요한 건설사업의 경우 적정예산 배정 등 적절한 조치가 없는 한 분쟁 발생 가능성을 내포하고 있는 계약방식이다.

Table 1. Types of public construction contract

Type		Definition (Concept)
One year contract		A contract be performed within one fiscal year
Multiple years	Long-Term Continuing Contract	A contract be performed within budgetary limits for each fiscal year
	Continuing Expenditure Contract	A contract be performed with total construction costs for multiple years

※ Source : https://elaw.klri.re.kr/kor_service/main.do

2.2 도입배경

1962년 제1차 경제개발 5개년 계획에 따라 본격적으로 공공공사가 발주되면서 ① 대부분이 지명입찰 또는 수의계약으로 국고손실을 초래하였고, ② 수의계약과 지명입찰 기준의 신속적 운영과 업체 간 담합, ③ 우선 1차년도에 저가 수의계약을 맺은 후 설계변경 등을 통해 1차년도 공사의 손해를 보전하고 이윤을 내는 방식으로 추진되었다(Song, 2018).

이러한 폐단을 막기 위해 1971년 9월 당시 야당인 신민당 정현주 의원이 정부의 모든 계약을 일반공개경쟁입찰로 변경하는 법안을 발의하였으나, 국회 논의를 거쳐 1971년 12월 최종 수의계약 범위를 한정하는 것으로 개정되었다(Song, 2018). 이때 개정된 내용은 수의계약을 할 수 있는 범위에 ‘총공정에 대한 설계가 완성되어 추가에 대한 부관부 계약을 체결할 경우’가 포함되었는데, 이는 총가계약에 관한 것으로 장기공사에 대한 무분별한 수의계약 남발의 폐단을 막기 위해 도입된 것으로 보인다(Song, 2018). 즉, 장기계속공사계약의 전신인 총가계약의 도입취지가 총공사금액을 고려하여 낙찰자를 선정함으로써 저가투찰을 예방하고, 공사 진행과정에서 공사비 증액의 폐단을 방지하고자 도입된 것을 고려할 때 장기계속공사계약도 그 연장선상에 있다고 봐야 할 것이다(Kim, 2021).

2.3 변천과정

장기계속계약은 1975년 12월 『예산회계법』 제70조의 15(장기계속계약) 조항이 신설되면서 도입되었으나, 도입 당시에는 입차, 운송, 보관, 전기, 가스, 수도의 공급 기타 이행에 수년을 요하는 계약으로 한정하여 공공공사의 경우 대상에서 제외되어 있었다.

그러나 1978년 12월 『예산회계법 시행령』에 제76조의 2 (장기계속계약) 조항을 신설하여 현행과 같이 건설공사를 포함하고, 연차별 계약방법과 총공사금액을 부기하는 규정이 마련되었다. 이는 계속비사업의 예산편성에 대한 불편해소를 위한 것으로, 장기계속공사 개념이 도입되기 전에는 정부가 확보한 예산을 기준으로 공사를 발주하고, 2차년도 이후 공사는 수의계약으로 시공사를 선정하였다(Lee, 1996).

이후 1983년 3월에는 『예산회계법 시행령』 제76조의

1) 공공데이터포털(<https://www.data.go.kr/>)에서 2018.01.부터 2022.11.까지 조달청 공사발주계획 내역으로 추출한 총 745,830건을 대상으로 분석함.

2) 『국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령』 제69조(장기계속계약 및 계속비계약) ② 장기계속공사는 낙찰등에 의하여 결정된 총공사금액을 부기하고 당해 연도의 예산의 범위안에서 제1차공사를 이행하도록 계약을 체결하여야 한다. 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 약정하여야 한다.

3) 『지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률』 제24조(장기계속계약 및 계속비계약) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 이행에 수년이 걸리는 공사·제조 또는 용역 등의 계약은 다음 각 호의 구분에 따라 체결한다.1. 총액으로 입찰하여 각 회계연도 예산의 범위에서 낙찰된 금액의 일부에 대하여 연차별로 계약을 체결하는 장기계속계약2. 『지방재정법』 제42조에 따라 계속비로 예산을 편성하여 낙찰된 금액의 총액에 대하여 계약을 체결하는 계속비계약

2(장기계속계약) 조항 개정을 통해 동일구조물공사의 경우 장기계속계약을 의무적으로 체결하도록 하였다. 이는 분할 발주로 인한 예산낭비를 방지하고 수의계약이 지속적으로 증가되는 문제를 해소하기 위함이었다(Lee, 1996).

1987년 4월에도 『예산회계법 시행령』 제76조의2(장기 계속계약)를 개정하여 전체공사에 대한 사업내용의 확정 의무를 부과하여 분할설계, 분할발주를 막고자 하였다. 이후 1995년 7월 『국가계약법』이 제정되면서 현행과 같은 법률체계로 전환되었다. 그러나 이듬해인 1996년에 수의계약 예방과 정부예산의 편익적 운용 관점에서 출발한 장기계속 공사계약이 발주자 우위의 대표적 불평등 계약제도라는 점과 분산투자자 인하여 국가예산상 막대한 손실, 건설공사 해외 개방 확대, 중소기업의 입찰참가 기회 제약 등에 대한 문제가 제기되었다(Lee, 1996).

이후 국토교통부는 공기지연과 공사비 증가 방지 등 효율적 관리 체계 도입을 위해 1999년에 『공공건설사업 효율화 종합대책(1999~2002)』을 수립하여 계속비사업을 확대하는 방향으로 공공건설사업을 진행하였다(Kim et al., 2008).

한편, 국토교통부는 『국가계약법 시행령』에 따른 공사기간 변경과 추가비용의 지급근거가 『총사업비관리지침』에는 없는 것에 대하여 기획재정부에게 개선해 줄 것을 2014년 10월에 요청하였다. 그러나 기획재정부는 2017년 1월 『총사업비관리지침』 개정을 통해 지급근거는 마련하면서도 신청을 준공일 전년도 5월 31일까지 1회만 허용하도록 하고, 일반관리비와 이윤은 제외한 실소요액만 반영토록 하여 장기계속공사에서 이미 준공된 차수별 공사에 대한 추가비용은 현실적으로 지급받기 어려운 상황을 초래하였다.

앞서 살펴본 바와 같이 장기계속공사계약은 특혜와 편의 지향 문제뿐만 아니라 건설공사에 적합하지 않은 계약임을 인식하고 있음에도 꾸준히 확대된 측면이 있다. 이러한 상황을 인지한 감사원은 2017년 공공건설공사의 불공정관행 점검을 통해 장기계속공사계약에서 공사기간 연장에 따른 비용 산정 방법과 신청 시기를 합리적으로 개선하는 등 공사기간 연장비용을 적절하게 지급할 수 있는 방안을 마련토록 기획재정부에 요구하였다.⁴⁾ 이후 기획재정부는 2018년 7월에는 1회로 제한된 신청 회수 규정을 삭제하고, 2021년 7월에는 불가항력 사유도 조정가능 하도록 『총사업비관리지침』을 개정하였으나, 불공정 핵심사항인 일반관리비 및 이

윤이 제외된 부분과 신청 시기 제한에 대한 개선은 이루어지지 않았다(MOEF, 2022).

3. 선행연구 고찰

선행연구는 2018년 10월 30일 선고된 대법원 2014다 235189⁵⁾ 전원합의체 판결(이하 대법원 판결)을 기준으로 법률적 해석에 따른 개선방안, 공기연장에 따른 간접비 청구 개선 등의 연구가 주로 이뤄지고 있는데, 본 연구에서는 구 판례나 이미 개선된 부분은 제외하고 건설과 공법 분야로 나누어 분석을 진행하였다.

먼저, 법리 해석의 근거가 되는 대법원 판결의 핵심사항은 과업지시를 통해 적시된 총공사기간이나 가격입찰을 통해 확정되는 총공사금액은 단지 계약이행 의사 확정, 계약단가 등 연차별 계약을 체결하기 위한 잠정적 기준으로, 공사대금, 공사내용, 이행기간 등은 연차별 계약을 통해 구체적으로 확정된다는 것이다.

이러한 대법원 판결 이전에 진행된 Park (2018)의 연구에서는 장기계속계약 특유의 총괄계약·연차계약의 이중구조로 인해 공기지연에 따른 간접비 조정 신청기한, 기준시점 등에 대한 다툼이 벌어지고 있으나, 하급심 법원의 판결이 통일되지 못하다고 지적하면서, 수년이 소요되는 공사계약은 장기계속계약으로 체결하기보다는 계속비 계약으로 전환이 요구된다고 하였다.

대법원 판결 이후 진행된 Jung (2020)의 연구에서는 대법원의 총괄계약에 대한 효력 부인을 지적하면서 장기계속공사계약에서 총괄계약의 법적 효력을 인정하고, 건설공사의 경우 계속비 계약으로의 전환이 필요하다고 주장하였다.

Lee and Shin (2021)은 대법원 판결에 따른 계약당사자간 이익의 조화라는 관점에서 연차별 계약기간의 연장개선, 연차별 계약 사이 공백기에 지출된 비용에 대한 계약금액 조정, 민법상 채권자지체 법리를 적용한 비용청구 등 법적·제도적 개선방안을 제시하였다.

한편, 건설 분야의 선행연구는 공사기간 연장에 따른 추가 간접비에 관한 연구를 중심으로 이뤄지고 있다.

Lee et al. (2021)은 현행 실비정산은 모호성으로 인해 당사자 간 합의가 어렵고, 소송 등 2차적 낭비요인이 있음을 지적하면서 요율방식으로의 전환을 제안하였다. Jeong and

4) 감사원은 2017.09.21.~10.27.까지 국토교통부 등 18개 기관을 대상으로 공공기관이 발주한 건설공사에 대한 불공정행위 점검을 실시하여, 『국가계약법』 제5조 등에 따라 발주자는 수급인의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건을 정하여서는 안된다는 규정에 근거하여 총사업비 조정 제도의 부적정을 지적하면서 장기계속공사계약에서의 연장비용 지급이 어려운 점과 일반관리비 및 이윤을 제한하는 부분에 대하여 기획재정부에게 시정을 요구하였다.

5) 서울시 지하철 7호선 운수역에서 인천 지하철 1호선 부평구청역까지 연결하는 7호선 연장공사의 장기계속공사계약에서, 총공사기간이 최초로 부기한 공사기간보다 연장된 경우 공기연장에 따른 계약금액 조정을 인정할 수 있는지에 대한 판결로, 계약관계는 연차별 계약을 통해 확정된다고 볼 것이 지 부기되는 총공사금액과 총공사기간은 연차별 계약을 체결하는데 잠정적 기준으로 활용하려는 의사일 뿐이므로, 확정적 권리의무를 발생시키거나 구속력을 갖게 할 의사가 없다는 취지로 판결됨.

Lee (2017)는 장기계속공사계약에서 휴지기로 인한 공기연장 추가간접비를 연장기간에 발생한 비용으로 산정하고 있으나, 실제 공사 중지기간에 발생한 비용으로 산정해야 한다고 주장하였다.

Han and Woo (2021)는 공사기간이 연장된 장기계속공사의 계약시점과 준공시점의 산업안전보건관리비를 비교하여 공기연장에 따른 추가비용이 반영된 사례가 없음을 지적하면서, 공사기간을 변수로 하는 계상기준 변경이 필요함을 주장하였다. 이러한 추가 간접비 산정에 대한 개선방안 연구와는 별도로 Cho (2019)의 경우 장기계속공사계약에서 하자 책임 문제에 대한 개선방향을 제시하였다.

현재까지의 선행연구는 대법원 판례에 따른 대응방안, 추가 간접비 계상방식, 비용 청구방법, 계약금액 조정 등에 대한 개선방안을 제시하는 방향으로 진행되었다. 따라서 본 연구에서는 법률과 판례에 따른 대응방안을 제시한 선행연구와는 달리 장기계속공사계약의 법률적 정합성을 확보하고, 무분별한 발주를 방지하는 방안을 모색함으로써 보다 근본적인 문제점과 개선방안을 도출하고자 하였다.

4. Focus Group Interview(이하 FGI)

4.1 FGI 개요

다수 전문가를 활용하는 면접조사 중 익명성 기반의 통제된 상태에서 의견이 교환되는 델파이(Delphi method)와 달리 FGI는 전문가들이 상호 토론을 통해 풍부한 의견이 도출되도록 유도하는 방법이다.

이러한 FGI는 설문조사가 지니는 해석 오류 문제와 심층적인 정보를 제공하기 어려운 한계점을 보완하기 위한 방법으로서 복잡한 문제에 대하여 전문성에 기반한 집단적 아이디어 도출이 가능한 측면이 있다.

FGI는 ① 연구대상과 명확한 주제를 설정하고, ② 해당 주제에 대한 견해를 갖추었다고 판단되는 6명 이하의 전문가를 구성한 후 ③ 진행자가 충분한 정보제공 및 적절한 개입을 통해 상호 토론을 진행한다(Krueger & Casey, 2008).

FGI의 장점은 빠르게 실시할 수 있고, 새로운 사실 및 관점을 발견하고자 할 때 유용하며, 범위나 영역에 있어서 개방적이고 융통성이 높은 측면에 있다(Stewart & Shamdasani, 2014). 이러한 장점으로, 사회과학분야에서 주로 활용되었던 과거와 달리 건설 분야에서도 새로운 분야에 대한 설계요소 발굴, 주요 영향요인 및 고려사항 등을 도출하는데 FGI가 활용되고 있다(Park et al., 2021).

4.2 연구설계

심도 있는 인터뷰 진행을 위해 사전에 진행된 선행연구와

판례 고찰을 통해 도출된 문제점과 개선방안을 목록화하고, 전문가 자문회의를 통해 반구조화 된 질문항목을 다음과 같이 산출하였다.

- ① 장기계속공사계약에서 발생 또는 예상되는 문제
- ② 장기계속공사계약의 개선이 이뤄지지 않는 근본적 이유
- ③ 발주기관과 협의하여 문제점을 해결한 경험
- ④ 장기계속공사계약의 문제점을 해결하기 위한 방안

16년 이상 건설사업관리 경험이 있는 공공 또는 민간 분야 건설전문가, 관련 분야 대학교수 등 총 6명으로 구성된 FGI 인터뷰 대상자는 <Table 2>에 정리하였으며, 다년간의 공공건설 사업관리 경험과 조달청 평가위원으로 활동하고 있는 건축사가 인터뷰를 진행하였다. 아울러, FGI 결과 검증 및 보충조사를 위해 공사계약 전문가를 대상으로 심층면접(In-Depth Interview; IDI)⁶⁾을 실시하였다.

Table 2. Background information of interviewee

Category	Major	Appointment	Career (year)	Work Experience
FGI#1	Civil Eng.	Professor	20	Advisor of Public Procurement Service, Korea Expressway Corporation, etc.
FGI#2	Civil Eng.	Director	27	Construction project management of Korea Train express, Metro, etc.
FGI#3	Civil Eng.	Director	27	Construction and safety management of Highways, etc.
FGI#4	Architect.	Director	23	Construction supervision of building, housing site, public facilities, etc
FGI#5	Architect.	Professor	22	Advisor of Public Procurement Service, evaluation of architectural facilities, etc
FGI#6	Architect.	Team leader	16	Construction and maintenance management of public facilities, etc
DID#1	Civil Eng.	Senior Manager	21	Contract and dispute management of public construction, etc.

4.3 분석결과

FGI 진행을 통해 제시된 장기계속공사계약의 가장 큰 문제점은 발주자 우위의 불공정 계약이라는 것에 참여자 모두 의견이 일치하였으며, 특히 토목분야에서 빈번하게 발주가 이뤄지는 것으로 확인되었다.

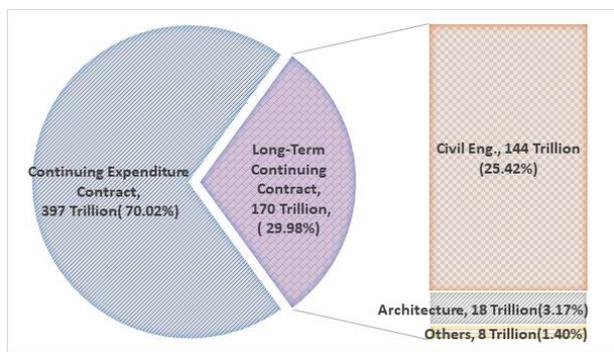
“국가계약법의 계약원칙이 대등한 입장에서 합의에 따라 계약을 체결하고 신의성실에 따라 이행하도록 규정하고 있

6) 다수 전문가가 토론하는 FGI와 달리 DID는 1명의 전문가와 일대일로 면접을 진행하는 방식으로, 조사자는 미리 준비한 설문가이드를 기반으로 특정 주제에 대한 개방적인 대화를 통해 응답자의 감정이나 생각 등을 포함 섬세한 분석이 가능한 장점이 있다.

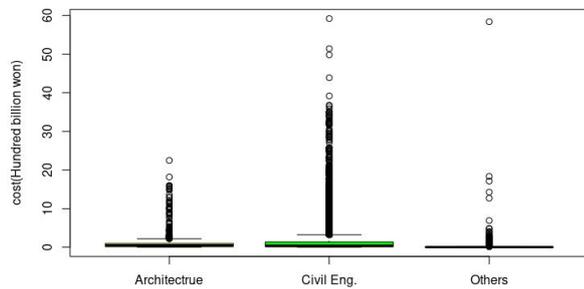
음에도 장기계속공사계약은 그 하위 시행령에 근거하는 불공정 계약이다.”

“사업비가 비교적 많고, 장기간 진행되며, 비교적 밀집도가 낮은 지역에서 이뤄지는 현장의 특수성 등으로 인해 토목 분야에서는 장기계속공사계약이 여전히 빈번하게 이뤄지고 있다.”

〈Fig. 1〉의 최근 5년간 조달청에서 발주한 건설공사 내역을 살펴보면, 전체 공사금액의 30% 정도가 장기계속공사로 발주되고 있는데, 대부분 토목분야가 차지하고 있다.



a) Total Budget of Construction (2018~2022)



b) Box plot of Budget per Construction project (2018~2022)

Fig. 1. Budget of Long-Term Continuing Construction Contracts (LTCCC) Oder (2018~2022)

〈Fig. 2〉의 각 분야별 발주금액대비 장기계속공사계약 발주금액 비율에서도 건축분야는 2018년 20.47%에서 점차 비율이 감소하여 2022년에는 10.78%인 반면, 토목분야는 전체 발주금액의 40%이상이 장기계속계약으로 발주되고 있었다.

장기계속공사계약의 다른 문제점으로는 계약 특성상 공사기간이 연장되는 사례가 많은데, 이와 관련한 분쟁이 계속된다는 것이다. 이는 절차적 복잡성에 기인한 것으로, 공사기간 연장신청은 계약 종료 전 발주기관에서 서면으로 신청해야 하며,⁷⁾ 공기연장 비용 청구도 준공대가 수령 전까지⁸⁾ 하도록 하고 있으나, 발주기관에서는 해당 청구에 소극적이다.

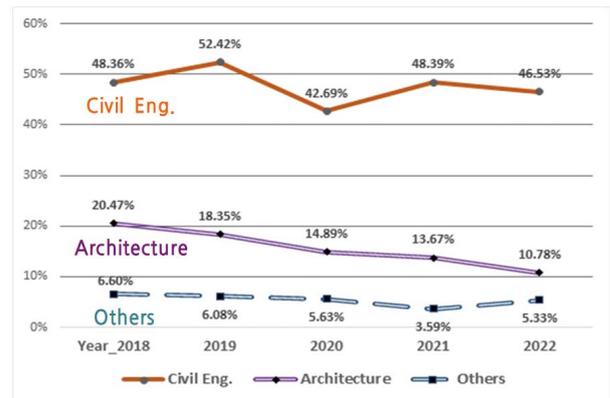


Fig. 2. Budget Ratio of LTCCC Order (2018~2022)

즉 공사기간 연장을 승인한다는 것은 시공사의 공사 지연에 대한 책임이 면제된다는 측면과 연장비용을 발주기관에 청구할 수 있다는 측면에 따른 문제이다(Lee & Shin, 2021). 아울러, 비록 청구를 인정하더라도 일반관리비 및 이윤은 제외⁹⁾ 하도록 되어있고 실제 투입된 비용을 인정받기도 어렵다는 의견도 제시되었다.

“『총사업비관리지침』 상에는 공기연장 비용 산정 시 일반관리비 및 이윤을 제외하도록 하고 있어 국가계약법과 상충되며, 비율로 계상된 안전관리비 등은 정산이 완료된 경우 추가 반영 여부도 현장마다 적용기준이 상이하다.”

한편, 발주기관 사업담당자가 장기계속공사계약에 대한 이해 없이 발주되는 측면도 있는 것 같다는 의견이 있어 조달청의 최근 5년간 발주공사 내역을 살펴보았다.

사업금액별 장기계속공사계약 발주건수를 분석한 〈Fig. 3〉을 살펴보면, 5억원 미만 장기계속공사건수가 4,122건으로 전체 16,693건의 24.69%에 이르며, 100억 미만은 13,383

- 7) 『공사계약일반조건』 제26조(계약기간의 연장) ① 계약상대자는 제25조 제3항 각호의 어느 하나의 사유가 계약기간내에 발생한 경우에는 계약기간 종료전에 지체없이 제17조제1항제2호의 수정공정표를 첨부하여 계약담당공무원과 공사감독관에게 서면으로 계약기간의 연장신청을 하여야 한다. 다만, 연장사유가 계약기간내에 발생하여 계약기간 경과후 종료된 경우에는 동 사유가 종료된 후 즉시 계약기간의 연장신청을 하여야 한다.
- 8) 『공사계약일반조건』 ④ 제2항에 의하여 계약기간을 연장한 경우에는 제23조에 의하여 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위안에서 계약금액을 조정한다. 다만, 제25조제3항제1호 및 제5호의 사유에 의한 경우에는 그러하지 아니하다. ⑤ 계약상대자는 제40조에 의한 준공대가(장기계속계약의 경우에는 각 차수별 준공대가) 수령전까지 제4항에 의한 계약금액 조정신청을 하여야 한다.
- 9) 『총사업비관리지침』 제64조(시공 단계) ⑨ 발주기관의 책임 있는 사유 또는 천재·지변, 전쟁 등의 불가항력적 사유로 공사기간이 연장되고 이로 인해 공사현장의 유지 및 관리에 직접 필요한 비용(일반관리비·이윤 제외)이 추가로 발생하여 다음 각 호의 기준에 따라 협의의 조정을 요청한 경우 실소요액을 반영하여 총사업비를 조정할 수 있다. 다만, 계약당사자간 책임이 혼재되어 있어 책임한계가 불명확한 경우에는 균분으로 한다.

건으로 전체의 80%에 육박한다. 특히 기획재정부의 『총사업비관리지침』 적용대상이 되는 200억 원 이상 공사의 경우 최근 5년간 발주건수는 1,895건으로 전체의 11.35%에 불과하여 장기계속공사계약이 단지 예산의 한계로 인한 문제가 아닐 수 있음을 확인하였다.

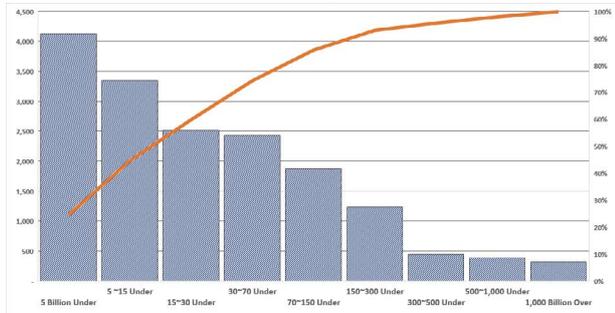


Fig. 3. Number of LTCCC Order per Budget (2018~2022)

아울러 FGI결과 일부 발주기관에서는 장기계속공사 발주 또는 계약진행 중 다음과 같은 사례를 통해 공기연장 및 간접비 청구를 회피하는 시도가 있는 것으로 확인되었다.

- ① 연장되는 기간만큼 신규연차 계약체결 및 물량 이월
- ② 후행 계약을 조기 발주하여 선행 계약과 중복 진행
- ③ 실제 공사기간보다 연차기간을 최대한 늘려 계약체결
- ④ 공기연장 필요시 계속비에서 장기계속계약으로 전환

이러한 사례는 『계약예규』에 따라 계약담당공무원 유의사항으로 규정되어 있음에도 불구하고¹⁰⁾ 발주기관으로부터 요구받고 있으며, 불공정을 사유로 시공사가 계약체결을 거부할 경우 부정당업자로 지정될 우려가 있어 현실적으로 거부하기 어려운 실정이다.

이외에도 총괄계약의 법적 효력을 부정하면서도 하자보수 기산일 산정 시에는 전체 목적물의 인수와 완료된 부분이 관리·사용되는 조건¹¹⁾을 두어 사실상 총괄계약 완료시점이 기산일이 되는 문제와 행정 및 자원낭비 문제, 시공사의 공정 및 원가관리 한계 문제가 도출되었다.

10) 『정부 입찰·계약 집행기준』 제2조의6(계약담당공무원 유의사항) 계약 담당공무원은 공사·용역 및 물품제조(구매)계약 등의 입찰·계약의 집행과 관하여 이 예규에서 정한 바에 따라 업무를 처리하여야 하며 다음 각 호의 사례가 발생하지 않도록 유의하여야 한다. 12. 장기계속계약의 연차별 계약기간 중 계약예규 「공사계약일반조건」 제25조제3항 제1호부터 제3호까지 및 제6호·제7호에 따른 사유가 발생한 이후, 해당 연차계약을 해지하고 잔여 공사부분을 차년도 연차계약으로 이월하는 사례

11) 『공사계약일반조건』 제33조(하자보수) ① 계약상대자는 전체목적물을 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 시행령 제60조에 의하여 계약서에 정한 기간(이하 "하자담보책임 기간"이라 한다)동안에 공사목적물의 하자(계약상대자의 시공상의 잘못으로 인하여 발생한 하자에 한함)에 대한 보수책임이 있다.

“총괄계약의 효력은 인정하지 않으면서도 하자보수 시키는 총괄계약 완료시점으로 진행된다.”

“장기계속공사의 경우 일정예측이 어려워 공정관리와 원가관리가 어렵고, 특히 마지막 연차계약에서 예산이 과다하게 투입되는 경향이 있어 돌관공사와 지체상금 리스크가 증가한다.”

“실제 공사가 완료되지 않았음에도 매년 반복되는 계약, 착공 및 준공서류 제출 절차로 인해 행정소요 및 자원이 낭비된다.”

앞서 도출된 장기계속공사계약의 다양한 문제점에도 불구하고, 지속적으로 공사계약이 진행되는 것은 총괄계약의 구속력을 불인정하는 판례에 기인하는 것으로 나타났다. 즉, 발주기관의 경우 전체사업에 대한 보증 책임 없이 소액으로 공사를 착공하는 장점이 있는데, 이는 앞서 (Fig. 3)에서 살펴본 장기계속공사계약 발주건수에서도 극명하게 나타난다.

마지막으로, 도출된 문제점에 대한 발주기관-시공사와 협의를 통해 해결한 경험을 묻는 질문에는 관련 규정과 절차가 복잡하고, 특히 계약담당공무원은 보수적으로 접근할 수밖에 없어 현실적으로 합의가 이뤄지기 어렵다는 것이 다수의 의견이었다.

4.4 개선방안

FGI 진행결과 총괄계약을 인정하지 않는 상황에서는 장기계속공사계약이 불공정한 계약방식임에 분명하지만 개선이 이뤄진다면 건설사업 촉진과 지역 간 불균형 문제 해소 등의 장점이 있는 제도로 확인되었다. 특히 건설공사의 경우 발주기관과 시공사 간 협력이 담보되지 않는다면 원활한 진행이 어려운 점을 감안할 때 장기계속공사계약의 불공정한 부분을 개선할 필요가 있다 할 것이다.

이를 위해 본 연구에서는 3가지 해결방안을 도출하였다.

첫째, 예정가격 산정, 입찰보증금 납부 등 입찰기준이 되는 총공사기간과 총공사금액을 인정하는 내용으로 『국가계약법』을 개정하는 방안이다. 즉 2018년 대법원 판례(2014다235189)의 근거가 되었던 『국가계약법』을 개정하여 법에서 정하는 계약원칙을 준수할 필요성이 있다.

특히 지방자치단체가 발주기관이 되는 경우에는 국회에서 정한 『지방계약법』에 근거하지만, 국가의 경우 『국가계약법 시행령』에 근거하고 있어, 법률에서 위임하거나 법률을 집행하기 위해 필요한 사항을 규정하도록 하고 있는 대통령령의 성격에 위배되는 것이다. 즉, 『국가계약법』에서는 상호 대등한 입장에서 합의에 따라 계약을 체결하도록

계약원칙을 정하고, 장기계속계약의 절차에 관한 사항만을 위임¹⁰⁾하고 있으나 대통령령에서 공사계약을 포함하는 부분에 대한 정합성 문제이다.

이러한 문제 해결을 위해 『지방계약법』의 구조와 같이 『국가계약법』에 공사계약이 장기계속계약으로 체결할 수 있도록 하고, 『국가계약법 시행령』은 총공사기간과 총공사금액의 효력을 인정하는 내용으로 개정이 필요하다고 토론과정에서 참가자의 의견이 일치되었다.

둘째, 무분별한 장기계속공사계약 발주문제와 발주기관의 귀책사유에 의한 공기연장 책임회피를 위해 악용되는 사례를 예방하기 위해 장기계속공사계약으로 진행할 수 있는 대상사업 범위를 『국가계약법 시행령』에 신설하는 방안이다. 즉, 앞서 살펴본 조달청의 최근 5년간 100억원 미만 장기계속공사계약 발주 건수가 전체의 80%를 차지하는 경우와 총사업비관리대상사업 규모(200억 이상 건축사업, 300억 이상 토목사업)를 고려하여 대상을 확정하고, 계속비 사업에서 장기계속공사로 전환을 제한하는 형태로 범위를 한정하는 방식이다.

〈Fig. 4〉를 살펴보면, 최근 5년간 조달청의 장기계속공사 발주 내역 중 차수 표시가 없으면서도 총사업비와 당해연도 사업비가 동일한 계약건수가 연평균 400건에 이르고, 앞서 살펴본 5억 미만의 장기계속공사 발주건수도 4천 건에 달하는 것을 고려할 때 장기계속공사에 대한 이해도 부족으로 발주되는 부분에 대한 해소도 포함된다.

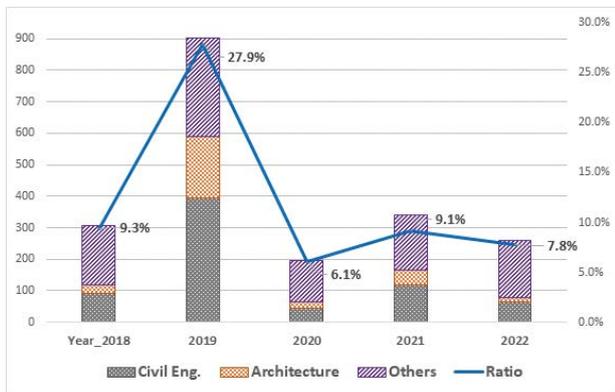


Fig. 4. The number of contracts of which the budget of a fiscal year and total budget are same (2018~2022)

셋째, 공기연장 간접비용 산출기준과 적정 공사기간 산정

10) 『국가계약법』 제21조(계속비 및 장기계속계약) ② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 임차, 운송, 보관, 전기·가스·수도의 공급, 그 밖에 그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 이행에 수년이 필요한 계약의 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 장기계속계약을 체결할 수 있다. 이 경우 각 회계연도 예산의 범위에서 해당 계약을 이행하게 하여야 한다.

기준을 명확히 하는 방안이다. 장기계속공사계약의 경우 불가피하게 공기연장이 발생하는 경우가 많고, 보수적인 예산편성으로 최종 차수계약에 예산이 집중되는 경향이 있다. 그러나 건설사업 담당공무원에 따라 실비를 산정하는 방식이나 예산배분 방식이 상이한 측면이 있으며, 시공사의 요구수준에 따라 달리 적용되는 사례가 많은 것으로 확인되었다. 특히 비율로 산정되는 안전관리비는 정산이 완료된 경우 반영여부가 극명하게 나뉘고 있었다. 또한 공기연장에 따른 실비 산출 시 일반관리비와 이윤을 『계약예규』에서는 반영하나 『총사업비관리지침』은 반영되지 않는 부분과 해당비목이 비율로 계상되는 특성상 0% 비율로 체결된 계약에 대한 고민도 포함되어야 한다.

이와는 별도로 간접비용 산정기간과 관련하여 현재의 경우 연장기간 중 발생한 경비를 대상으로 하나 휴지기간 중 발생한 경비로 산정하는 것이 타당하다(Jeong and Lee, 2017). 다만 실제 휴지기간 동안 기술 인력을 제외하기 어렵다는 점이 고려되어야 하지만, 미리 예측되는 휴지기간 동안 지출되는 경비를 최소화하려는 시공사의 노력도 필요하다.

5. 결론

본 연구는 건설사업 촉진과 지역 간 불균형 문제 해소라는 긍정적인 측면과 예산편성의 편의성으로 지속적으로 채택되고 있는 장기계속공사계약에 대하여 관례와 선행연구를 살펴보고, 전문가 면접조사와 조달청 공사발주내역 분석을 통해 문제점과 개선방안을 도출하였다.

FGI의 경우 16년 이상 건설사업관리 경험이 있는 공공 또는 민간분야 건설전문가, 관련분야 대학교수 등 총 6명을 대상으로 실시하였으며, 도출된 개선방안 검증 및 보충조사를 위해 계약전문가 1명을 대상으로 심층면접을 진행하였다. 아울러, 2018년부터 2022년까지 조달청의 공사발주내역에 대한 정량적 분석을 통해 질적연구의 한계점을 보완하고자 하였다.

건설공사는 비교적 많은 예산이 수년에 걸쳐 투입되어야 목적물이 완성되는 특성을 가지고 있어 장기계속공사계약으로 추진되는 건설공사는 이에 대한 적절한 보완대책이 필요하다. 장기계속공사계약의 대표적인 문제점으로는 계약의 근거가 되는 『국가계약법 시행령』이 그 상위법인 『국가계약법』의 계약원칙과 위임사항을 충분히 반영하지 못한다는 측면이다. 또한, 하자보수 기산점 문제, 예산편성의 효율성이라 보기 어려운 장기계속공사계약을 다수 발주하는 문제, 최종 차수 계약에 예산이 과다하게 투입되는 문제 등이 확인되었다. 특히 2018년 대법원 판결 이후에는 총공

사금액과 총공사기간의 구속력이 불인정됨에 따라 공기연장과 연장비용 청구와 관련한 문제점이 추가로 제기되었다. 이러한 문제는 여러 장점이 있는 장기계속공사계약이 대표적 불공정계약으로 인식되는데 결정적인 역할을 하였다.

본 연구에서 도출된 장기계속공사계약의 불공정 문제해결을 위한 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 『국가계약법』에 공사계약을 장기계속계약으로 체결할 수 있도록 하고, 『국가계약법 시행령』은 총공사기간과 총공사금액의 효력을 인정하는 내용으로 개정한다.

둘째, 『국가계약법 시행령』에 장기계속공사계약으로 진행할 수 있는 대상사업 범위를 신설한다.

셋째, 공사기간 연장에 따라 발생하는 간접비용 산출기준과 적정 공사기간 산정기준을 명확히 하여야 한다.

장기계속공사계약은 예산 일년주의 원칙에 충실한 계약으로, 법률과 대통령령의 정합성 문제, 예산편성의 효율성이라 보기 어려운 계약이 다수 발주되는 문제, 공기연장에 따른 간접비용 산정문제가 있다. 이러한 부분에 대한 해결을 통해 건설사업 촉진과 지역 간 불균형 문제 해소라는 장점을 살리는 계약제도로 개선될 필요가 있다.

FGI 분석을 기반으로 하는 본 연구는 전문가의 자기방어 기제나 소수 의견이 배제되었을 가능성이 존재하며, 참여자의 주관적 견해에 의존할 수밖에 없는 한계점을 가지고 있다. 따라서 본 연구에서 도출된 개선방안에 대한 관련분야 종사자를 대상으로 하는 설문조사, 상세한 법률개정 방안 마련, 우선순위 분석 등의 세부연구가 진행되기를 기대한다.

감사의 글

본 연구는 한국연구재단 이공분야기초연구(NRF-2022 R111A3068942)에 의해 일부 연구비가 지원되었으며, 이에 감사드립니다.

References

- An, S.H. (2017). "Issues and activation plan of the Construction dispute conciliation System." *International journal of negotiation*, 20(2), pp. 83-117.
- Chang, C.K. (2013). "Suggestions on Efficient Cost Management for Public Construction Projects : Focused on Total Project Cost Management System." *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 14(3), pp. 12-21.
- Cho, Y.J. (2019). "Systematic Improvement for Effective Operation of Long-Term Continuous Construction Contracts." *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 20(6), pp. 3-10.
- Han, S.J., and Woo, S.K. (2021). "Causes and Directions for Improvement of Additional Industrial Safety and Health Management Expenses due to the Extension of Time." *KICEM Annual Conference 2021*, pp. 119-120.
- 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.
- Jung, Y.C. (2020). "Restructuring of the Legal Theory on the Long-term Continuous Construction Contract under the National Contract Law." *Public Law*, 48(3), pp. 313-337.
- Kim, S.B. et al. (2008). "An Empirical Study on the Effect of Public Construction Industry by Expansion of New Budget System." *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 9(3), pp. 153-163.
- Kim, T.K. (2018). "Study on the right to claim for expenses incurred upon extension of construction period in the construction contract general conditions : Focusing on comparison and examination with creditor delay." *DONG-A LAW REVIEW*, (78), pp. 275-305.
- Kim, T.K. (2021). "Research on the Legal Nature of So-called General Contracts in Long-term Continuous Construction Contracts : Focusing on the Supreme Court 2018. 10. 30. Judgment 2014 Da 235189 en banc decision." *Ilkam Law Review*, 48(0), pp. 45-82.
- Krueger, R.A., and Casey, M.A. (2008). *Focus groups : A Practical Guide for Applied Research* (4th Edition), Thousand Oaks, CA: Sage.
- Lee, J.H., and Shin, M.J. (2021). "Legal Issues Concerning the Extension of the Construction Period and the Adjustment of the Contract Price in the Long-term Construction Contract." *Ilkam Real Estate Law Review*, 23(0) pp. 303-341.
- Lee, S.H. (1996). "Problems and Improvement of the Long-Term Continuing Construction Contracts." *Construction Economy Research Institute of Korea (CERIK) Issue Focus*, 7.
- Lee, S.J., Cha, Y.W., Han, S.W., and Hyun, C.T. (2021). "A Rating Method for the Estimation of the Additional Overhead Expenses incurred by Schedule Extension in Public Construction Projects." *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 22(3), pp. 79-90.
- Park, S.H., Lee, J.K., Yang, C.H., Lee, J., and Kang, Y.K. (2021). "Derivation of Design Elements for Connection through Urban Underground using FGI Method." *International journal of highway engineering*, 23(2), pp. 129-136.

- Park, S.W. (2018). "A Short Essay on Overhead Cost and Time Extension Issues in Government Long-Term Continuing Construction Contracts." *Korea Law Review*, 89, pp. 117-173.
- Song, K. (2018). "A Study on the Purpose of Introducing Long Term Construction Contract." The Graduate School of Railroad Woosong University.
- Stewart, D.W., and Shamdasani, P.N. (2014). *Focus groups : Theory and Practice* (3th Edition), Newbury Park, CA: Sage.
- Ministry of Economy and Finance (MOEF) (2022). Notice on Decision for Disclosure Information (Registration Number : 10042415).
- The Board of Audit and Inspection of Korea (BAI) (2018). *Audit Reports*, Seoul, Korea.

요약 : 장기계속공사계약은 예산 일년주의 원칙에 충실한 계약으로, 비교적 많은 예산이 수년에 걸쳐 투입되어야 목적물이 완성되는 특성을 가지고 있는 건설공사에서는 적절한 보완대책이 필요한 계약이다. 이에 본 연구에서는 FGI와 조달청의 공사발주 내역 분석을 통해 장기계속공사계약의 문제점과 개선방안을 도출하였다. 장기계속공사계약의 문제점으로는 법률과 대통령령의 정합성 문제, 예산편성의 효율성이라 보기 어려운 계약이 다수 발주되는 문제, 공기연장에 따른 간접비용 산정문제, 최종 차수계약에 예산이 과다하게 투입되는 문제 등이 존재하였다. 이를 해결하기 위해 총공사기간과 총공사금액의 효력을 인정하는 내용과 장기계속공사계약으로 할 수 있는 대상사업 범위를 한정하는 내용을 포함하는 관련법률 개정이 필요하다. 또한, 공사기간 연장시기에 발생하는 간접비용에 대한 산출기준과 적정 공사기간 산정기준을 명확히 할 필요가 있다.

키워드 : 장기계속공사계약, 공사계약분쟁, FGI, 클레임, 간접비
