



제428회국회(임시회)
제2차 국토교통위원회

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안

의견제시의 건 검토보고

《 계약금액 조정사유에 장기계속계약의
총계약기간 변경 명시 》

- 복기왕의원 대표발의(의안번호 제2207070호)
- 송언석의원 대표발의(의안번호 제2208312호)

2025. 8.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 박재유

목 차

I . 복기왕의원 대표발의(제2207070호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
II . 송언석의원 대표발의(제2208312호)	2
1. 제안경위	2
2. 제안이유 및 주요내용	2
III . 검토의견	4
1. 계약금액 조정사유에 장기계속계약의 총계약기간 변경 명시 (복기왕의원안 제19조, 송언석의원안 제19조 및 제21조)	4

I. 복기왕의원 대표발의(제2207070호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 복기왕의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2024. 12. 30.

다. 회 부 일 : 2025. 2. 14.

2. 제안이유 및 주요내용

장기계속공사는 수년에 걸친 전체 공사에 대해 사업계획을 수립하고 입찰절차를 거쳐 계약상대자를 선정하지만, 사업예산은 각 연도별로 별도 심의·의결하는 공사로서, 전체 공사 예산의 확보 없이 첫해 예산만 확보되면 착공할 수 있다는 장점 때문에 공공계약에서 활용되고 있음.

한편, 이러한 장기계속공사의 경우 공사가 장기간에 걸쳐 이뤄지는 특성상 토지보상 지연, 설계변경 등 예측불가능한 사유로 인한 총공사기간의 연장 사례가 빈번하지만, 총공사기간이 아무리 연장되어도 차수별 계약의 횟수만 늘어나며 연장된 기간 동안 현장관리를 위한 인건비 등 간접공사비는 시공사가 부담하고 있는 상황임.

이는 총공사기간의 연장에 책임이 없는 계약상대자에게 추가적인 비용 부담이 부당하게 전가되는 것으로, 공공계약에 있어서의 대표적 불공정사례로 지적되고 있음.

이에 일반적인 계약기간의 변경과 더불어 장기계속계약에서의 총계약기간 변경도 계약금액 조정의 대상이 됨을 명시하여 계약상대자에게 일방적으로 불리한 현 제도를 시정하고 계약의 공정성을 확보하려는 것임(안 제19조).

II. 송언석의원 대표발의(제2208312호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 송언석의원 등 13인

나. 발 의 일 : 2025. 2. 20.

다. 회 부 일 : 2025. 2. 21.

2. 제안이유 및 주요내용

현행 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」은 다년도 계약의 유형으로 계속비계약과 장기계속계약을 정하고 있음. 그 중 장기계속 계약의 경우 총사업비 예산을 확보하지 않고, 각 연도별 사업 소요 예산에 대해 매년 개별적으로 국회의 의결을 받아 예산을 확보하고 사업을 진행하는 방식의 계약유형임.

그런데 장기계속계약의 경우 진행과정에서 코로나19 팬데믹을 비롯한 천재지변, 사업 용지에 대한 토지보상 지연, 주민 민원 대응, 예산 축소배정 등과 같이 계약상대자의 책임 없는 사유로 인해 사업이 지

연되고 그 결과 총사업기간이 늘어나는 경우가 빈번하게 발생하고 있음.

귀책사유 없는 사업 지연으로 인한 사업기간이 연장될 경우 인건비 등 필연적으로 사업비 증가가 발생하게 됨. 예를 들어 건설 현장의 경우 사업이 지연되면 현장 안전관리 등을 위해 배치된 인력에 대한 인건비가 증가하게 됨.

그러나, 현행법은 귀책사유 없는 사업 지연에 따른 사업 기간 연장을 계약 기간의 연장 사유로 인정하지 않고 있어 사업을 수행하는 계약상대의 손해가 발생하고 있음.

이에 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 일부를 개정하여 장기계속계약 시 총 계약기간을 약정하도록 하고, 그 계약기간 내에 계약상대방의 책임 없는 사유로 인한 사업 지연이 발생할 경우 계약기간을 연장할 수 있도록 하며, 동시에 계약기간 연장에 따른 계약금액을 조정할 수 있도록 하고자 함(안 제21조제3항 및 제4항).

Ⅲ. 검토의견

1. 계약금액 조정사유에 장기계속계약의 총계약기간 변경 명시

(복기왕의원안 제19조, 송언석의원안 제19조 및 제21조)

현행	복기왕의원안	송언석의원안
제19조(물가변동 등에 따른 계약금액 조정) 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사계약·제조계약·용역계약 또는 그 밖에 국고의 부담이 되는 계약을 체결한 다음 물가변동, 설계변경, 그 밖에 계약내용의 변경(천재지변, 전쟁 등 불가항력적 사유에 따른 경우를 포함한다)으로 인하여 계약금액을 조정(調整)할 필요가 있을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 계약금액을 조정한다.	제19조(물가변동 등에 따른 계약금액 조정) -- ----- ----- ----- ----- ----- -----설계변경, <u>계약기간(제21조제2항에 따른 장기계속계약에 있어서 총계약기간을 포함한다)의 변경 및</u> ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.	제19조(물가변동 등에 따른 계약금액 조정) -- ----- ----- ----- ----- ----- -----설계변경, <u>계약기간의 변경(제21조제3항에 따른 총계약기간 연장을 포함한다),</u> ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
제21조(계속비 및 장기계		제21조(계속비 및 장기계

현행	북기왕의원안	송언석의원안
속계약) ①·② (생략) <신설>		속계약) ①·② (현행과 같음) ③ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사의 도급계약을 장기계속계약으로 체결하는 경우 총계약기간을 약정하여야 한다. 이 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 총계약기간 내에 발생하면 계약상대자의 신청에 따라 총계약기간을 연장하여야 한다. 1. 계약상대자가 대체 사용할 수 없는 중요 관급자재 등의 공급이 지연되어 공사의 진행이 불가능하였을 경우 2. 계약상대자의 책임 없는 사유로 시공이 지연되거나 중단되었을 경우 3. 그 밖에 계약상대자의 책임에 속하지 아니하는 사유에 따라 계약 이행이 지체된

현행	복기왕의원안	송언석의원안
<신설>		경우로서 대통령령으로 정하는 경우 ④ 제3항에 따른 계약 상대자의 신청절차 등 총계약기간 연장에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

개정안은 국가를 당사자로 하는 계약의 계약금액 조정 사유에 장기 계속계약의 총계약기간 변경을 명시하려는 것임.

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “「국가계약법」”이라 함) 제21조¹⁾는 다년도 계약의 유형으로 계속비계약과 장기계속계약을

1) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」

제21조(계속비 및 장기계속계약) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 「국가재정법」 제23조에 따른 계속비사업에 대하여는 총액과 연부액을 명백히 하여 계속비계약을 체결하여야 한다.

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.

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」

제69조(장기계속계약 및 계속비계약) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 계약으로서 법 제21조에 따라 장기계속계약을 체결하려는 경우에는 각 소속중앙관서의 장의 승인을 받아 단가에 대한 계약으로 체결할 수 있다.

1. 운송·보관·시험·조사·연구·측량·시설관리등의 용역계약 또는 임차계약
2. 전기·가스·수도등의 공급계약
3. 장비, 정보시스템 및 소프트웨어의 유지보수계약

② 장기계속공사는 낙찰 등에 의하여 결정된 총공사금액을 부기하고 당해 연도의 예산의 범위 안에서 제1차공사를 이행하도록 계약을 체결하여야 한다. 이 경우 제2차공사 이후의 계약은 부기된 총공사금액(제64조 내지 제66조의 규정에 의한 계약금액의 조정이 있는 경우에는 조정된 총공사금액을 말한다)에서 이미 계약된 금액을 공제한 금액의 범위 안에서 계약을 체결할 것을 부관으로 약정하여야 한다.

③ 장기물품제조등과 정보시스템 구축사업(구축사업과 함께 해당 정보시스템의 운영 및 유지보수사업을 포괄하여 계약을 체결하는 경우를 포함한다)의 계약체결방법에 관하여는 제2항을 준용한다.

④ 제2항 및 제3항의 규정에 의한 제1차 및 제2차이후의 계약금액은 총공사·총제조등의 계약단가에 의하여 결정한다.

규정하고 있음.

이 중 장기계속계약은 임차, 운송, 보관, 전기·가스·수도의 공급, 그 밖에 성질상 수년간 계속 존속할 필요가 있거나 이행에 수년이 필요한 경우에 다년도에 걸친 총공사금액으로 입찰하여 계약하되, 각 회계연도 예산의 범위에서 매년 차수별 계약을 체결하여 계약 내용을 이행하도록 하는 방식임.

동 계약방식은 경비의 총액과 연부액을 정하여 미리 국회의 의결을 얻어야 하는 계속비계약²⁾과 달리, 전체 공사예산이 확보되지 않더라도 1차년도 예산만 확보되면 착공할 수 있는 특성³⁾으로 인해 공공계약

2) 「국가재정법」

제23조(계속비) ①완성에 수년이 필요한 공하나 제조 및 연구개발사업은 그 **경비의 총액과 연부액(年賦額)을 정하여 미리 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 수년도에 걸쳐서 지출**할 수 있다.

②제1항의 규정에 따라 국가가 지출할 수 있는 연한은 그 회계연도부터 5년 이내로 한다. 다만, 사업규모 및 국가재원 여건을 고려하여 필요한 경우에는 예외적으로 10년 이내로 할 수 있다.

③ 기획재정부장관은 필요하다고 인정하는 때에는 국회의 의결을 거쳐 제2항의 지출연한을 연장할 수 있다.

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」

제69조(장기계속계약 및 계속비계약) ⑤ **계속비예산으로 집행하는 공사에 있어서는 총공사와 연차별공사에 관한 사항을 명백히 하여 계약을 체결**하여야 한다.

3) 장기계속계약과 계속비계약 비교

구 분	장기계속계약	계속비계약
계약방법	총공사부기금액으로 입찰하고, 각 차수별 별건 계약 체결	총공사금액으로 입찰·계약 (연부액 명시)
	당해년도분만 확보 → 차수공사로 진행	연부액 설정
법적근거	국가계약법 §21 국가계약법 시행령 §69 ②	헌법 §55 국가재정법 §23, 국가계약법 §21
국회의결	불필요	필요(예산안에 반영)
총예산	미확보	확보
계약건수	매차수별 계약마다 별건계약	1개의 계약

※자료: 기획재정부

에서 많이 활용되고 있는데,

2차년도 이후 회계연도별 적정 예산 미확보, 설계변경, 토지보상 지연, 문화재 발굴 등으로 계약이 중단되는 상황이 발생하는 경우에는 차수별 계약 사이에 공백기가 발생하게 되고 이로 인해 총공사기간이 사실상 연장되는 사례가 발생하고 있음.⁴⁾

공사기간이 연장되면 간접노무비(현장유지 관리인력의 인건비), 경비, 일반관리비 등의 사업비가 추가적으로 발생하게 되나, 장기계속계약의 총공사기간 연장에 대하여는 해당 비용을 지급할 법적 근거가 명확하지 않다는 이유로 계약금액 조정이 잘 이루어지 않아,⁵⁾ 이와 관련한 제도 개선 필요성을 제기하는 의견⁶⁾이 있으며,

4) 2018년 10월 4일 기준으로 건설사업정보시스템에 입력된 공공 건설공사(672건)의 계약형태별로 평균 공사기간 증가율을 살펴보면 장기계속공사(511건)는 81%, 계속비 전환공사(100건)는 16%, 계속비공사(61건)는 10%가 증가한 것으로 나타났다.
(신은영, 박태일, 강태경, 태용호, 이영호, 박원영, 이두현, “공공 건설공사 표준 공사기간 산정기준 연구(Ⅱ)”, 한국건설기술연구원, p.9.)

5) 「국가계약법」 제19조는 물가변동, 설계변경, 그 밖에 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정을 규정하고 있고, 동법 시행령 제66조는 공사기간·운반거리의 변경 등 계약내용의 변경으로 계약금액을 조정하여야 할 필요가 있는 경우에는 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위 안에서 이를 조정하도록 규정하고 있으나, 장기계속계약에서 차수별 계약 사이의 공백기 등에 따른 공사기간 연장시 발생하는 비용에 대해서는 명확하게 규정하고 있지 않아 법적 분쟁으로 이어지는 사례가 다수 있음.

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」

제19조(물가변동 등에 따른 계약금액 조정) 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사계약·제조계약·용역계약 또는 그 밖에 국고의 부담이 되는 계약을 체결한 다음 물가변동, 설계변경, 그 밖에 계약내용의 변경(천재지변, 전쟁 등 불가항력적 사유에 따른 경우를 포함한다)으로 인하여 계약금액을 조정(調整)할 필요가 있을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 계약금액을 조정한다.

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」

제66조(기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 법 제19조의 규정에 의하여 공사·제조등의 계약에 있어서 제64조 및 제65조의 규정에 의한 경우외에 공사기간·운반거리의 변경등 계약내용의 변경으로 계약금액을 조정하여야 할 필요가 있는 경우에는 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위안에서 이를 조정한다.

6) 전영준, “공기연장 비용 관련 최근 쟁점 분석 및 합리적 개선방안”, 공기연장 간접비 제도개선 정책토론회

2018년 대법원에서 장기계속계약공사에서 총공사기간은 각 연차별 계약의 체결에 따라 연동되는 것으로 이에 대한 법적 구속력이 없기 때문에 총공사기간의 연장을 이유로 한 계약금액의 증액을 인정할 수 없다는 판결⁷⁾을 한 이후에는,

계약 상대방의 책임이 없는 사유로 총공사기간이 연장되는 경우에도 그 추가적인 비용을 계약 상대방이 일방적으로 부담하게 되는 상황에 대한 우려와 함께 장기계속공사제도를 폐지해야 한다는 의견도 제기된 바 있음.⁸⁾

(주최: 국회의원, 정성호, 박명재, 김경협, 이원욱, 김두관) 자료집, 2019, 신영철, 김성달, “장기계속공사 계약 및 예산배정 방식의 문제점과 대안”, 경제정의실천시민연합, 국회사무처 연구용역보고서, 2020 참고

7) [대법원 전원합의체 2014다235189 판결, 2018.10.30. 선고]

[다수의견] 구 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(2012. 3. 21. 법률 제11377호로 개정되기 전의 것, 이하 개정 전, 후에 관계없이 ‘국가계약법’이라 한다) 제21조는 “각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 임차·운송·보관·전기·가스·공급 기타 그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 이행에 수년을 요하는 계약에 있어서는 대통령령이 정하는 바에 의하여 장기계속계약을 체결할 수 있다. 이 경우에는 각 회계연도 예산의 범위 안에서 당해 계약을 이행하게 하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 그리고 국가계약법 시행령 제69조 제2항은 “장기계속공사는 낙찰 등에 의하여 결정된 총공사금액을 부기하고 당해 연도의 예산의 범위 안에서 제1차공사를 이행하도록 계약을 체결하여야 한다. 이 경우 제2차공사 이후의 계약은 부기된 총공사금액(제64조 내지 제66조의 규정에 의한 계약금액의 조정이 있는 경우에는 조정된 총공사금액을 말한다)에서 이미 계약된 금액을 공제한 금액의 범위 안에서 계약을 체결할 것을 부관으로 약정하여야 한다.”라고 규정하고 있다. (중 략)

총괄계약은 그 자체로 총공사금액이나 총공사기간에 대한 확정적인 의사의 합치에 따른 것이 아니라 각 연차별 계약의 체결에 따라 연동되는 것이다. 일반적으로 장기계속공사계약의 당사자들은 총괄계약의 총공사금액 및 총공사기간을 각 연차별 계약을 체결하는 데 잠정적 기준으로 활용할 의사를 가지고 있을 뿐이라고 보이고, 각 연차별 계약에 부기된 총공사금액 및 총공사기간 그 자체를 근거로 하여 공사금액과 공사기간에 관하여 확정적인 권리의무를 발생시키거나 구속력을 갖게 하려는 의사를 갖고 있다고 보기 어렵다.

즉, 장기계속공사계약에서 이른바 총괄계약은 전체적인 사업의 규모나 공사금액, 공사기간 등에 관하여 잠정적으로 활용하는 기준으로서 구체적으로는 계약상대방이 각 연차별 계약을 체결할 지위에 있다는 점과 계약의 전체 규모는 총괄계약을 기준으로 한다는 점에 관한 합의라고 보아야 한다. 따라서 총괄계약의 효력은 계약상대방의 결정(연차별 계약마다 경쟁입찰 등 계약상대방 결정 절차를 다시 밟을 필요가 없다), 계약이행의사의 확정(정당한 사유 없이 연차별 계약의 체결을 거절할 수 없고, 총공사내역에 포함된 것을 별도로 분리발주할 수 없다), 계약단가(연차별 계약금액을 정할 때 총공사의 계약단가에 의해 결정한다) 등에만 미칠 뿐이고, 계약상대방이 이행할 급부의 구체적인 내용, 계약상대방에게 지급할 공사대금의 범위, 계약의 이행기간 등은 모두 연차별 계약을 통하여 구체적으로 확정된다고 보아야 한다. (중 략)

결국, 연차별 공사기간이 연장된 경우에만 공사기간 연장에 따른 계약금액 조정사유가 될 수 있다. 총공사기간은 잠정적 예정 공사기간일 뿐이므로 여기에 확정적인 구속력을 인정할 수 없고, 이를 초과하였다고 하여 추가공사비를 청구할 수 없다고 보아야 한다.

개정안은 이같은 상황을 입법적으로 해결하려는 것으로, 장기계속 계약의 총계약기간 변경이 계약금액 조정 사유에 해당함을 명시적으로 규정함으로써, 계약 상대방이 본인의 귀책 사유 없이 일방적으로 추가 비용을 부담하게 되는 사례를 방지하려는 취지로 이해됨.

참고로, 2018년 대법원 판결⁹⁾에서는 “다수의견에 따르면 발주자는 연차별 계약의 공사기간을 연장할 필요 없이 연차별 계약을 추가하는 방법으로 실질적으로 총공사기간을 연장할 수 있으며, 이는 간접공사비를 추가로 부담하지 않은 채 실질적으로 총공사기간을 연장할 수 있게 되는 것이므로 불합리하다”, “관련 법령이나 계약조건의 해석이 불분명하다면 이러한 법령과 계약조건을 정한 국가가 이로 인한 불이익을 받는 것이 타당하다”는 반대의견(4인)이 있었음.

개정안에 대한 관계 기관 및 단체의 의견은 다음과 같음.

8) 신영철, 김성달, “장기계속공사 계약 및 예산배정 방식의 문제점과 대안”, 경제정의실천시민연합, 국회사무처 연구용역보고서, 2020, p.70. 참고

9) [대법원 전원합의체 2014다235189 판결, 2018.10.30. 선고]

[대법관 김소영, 대법관 조희대, 대법관 김재형, 대법관 노정희의 반대의견]

공사기간 연장 등에 따른 계약금액 조정제도는 신의성실의 원칙에 근거하여 구체화된 제도다. 즉, 계약금액 조정제도는 물가변동, 설계변경, 공사기간 변경 등의 사정이 발생하였는데도 원래의 계약금액에 구속력을 인정하는 것은 신의성실의 원칙에 반하기 때문에 인정된다. 그런데 다수의견에 따르면 공사업체는 총공사기간이 연장됨에 따라 발생하는 간접공사비를 일방적으로 부담하면서도 한편으로는 발주자가 연차별 계약 체결을 요구하면 이에 응해야 하는 지위에 있게 된다. 발주자는 연차별 계약의 공사기간을 연장할 필요 없이 연차별 계약을 추가하는 방법으로 실질적으로 총공사기간을 연장할 수 있다. 발주자는 간접공사비를 추가로 부담하지 않은 채 실질적으로 총공사기간을 연장할 수 있게 되는데, 이는 불합리하다. 이러한 해석은 발주자만 일방적으로 유리한 지위에 있게 되어 신의성실의 원칙에 반한다. (중 략) 장기계속공사계약에 적용되는 관련 법령이나 계약조건의 해석이 불분명하다면 이러한 법령과 계약조건을 정한 국가가 이로 인한 불이익을 받는 것이 타당하다. 따라서 부기한 총공사기간에 구속력이 있는지 여부가 관련 법령과 계약조건에 명확하지 않다면 계약상대방인 공사업체들에게 유리하게 해석하여 구속력을 인정하여야 한다.

국토교통부는 건설사업자의 귀책이 없음에도 불구하고 총공사기간의 연장으로 인해 발생하는 다양한 비용을 시공사가 부담하는 불합리한 상황이 발생하고 있고, 대다수 다년차 공공 건설공사가 장기계속계약 형태로 체결¹⁰⁾되고 있는바, 「국가계약법」의 개정 필요성에 대해 동의하며 필요시 소관 부처인 기획재정부와 협의하겠다는 입장임.

대한건설협회는 공사기간 연장 시 발생하는 추가 비용에 대한 계약 금액 미조정은 불공정 행위에 해당하고, 시공사의 책임이 없음에도 피해가 지속되고 있어, 건설업계의 피해를 방지할 수 있는 입법조치로서 개정안에 찬성하는 입장임.

한국건설경영협회는 장기계속공사에서 계약금액 조정 활성화, 법적 안정성 제고, 불필요한 공사비 분쟁 방지를 위해 필요한 입법조치라는 입장임.

문 의 처
02)6788-5591

10) 공공 건설공사 연도별 계속비사업 변동 추이

연도	2017	2018	2019	2020	2021	2022년 이후
계속비사업 건수	14	11	5	4	3	0

※자료: 국토교통부