



제429회 국회 (정기회)
제1차 기획재정위원회

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈장기계속계약 총계약기간 연장을 계약금액 조정 대상으로 명시 등〉
■ 송언석의원 대표발의 (의안번호 제2208312호)

2025. 9.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 장기계속계약의 총계약기간 연장을 계약금액 변경 사유로 규정 (안 제19조, 제21조제3항 및 제4항)	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 송언석의원 등 13인

나. 발 의 일 : 2025. 2. 20.

다. 회 부 일 : 2025. 2. 21.

II. 제안이유 및 주요내용

현행 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」은 다년도 계약의 유형으로 계속비계약과 장기계속계약을 정하고 있음. 그중 장기계속계약의 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 지연되고 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 연장

을 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).

II. 검토의견

1. 장기계속계약의 총계약기간 연장을 계약금액 변경 사유로 규정 (안 제19조, 제21조제3항 및 제4항)

현행	개정안
○ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사계약·제조계약·용역계약· 또는 그 밖에 국고의 부담이 되는 계약을 체결한 다음 물가변동, <u>설계변경</u>, 그 밖에 계약내용의 변경으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있을 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 계약금액을 조정함 (제19조) ○ <u><신설></u> ○ <u><신설></u>	○ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사계약·제조계약·용역계약· 또는 그 밖에 국고의 부담이 되는 계약을 체결한 다음 물가변동, <u>설계변경, 계약기간의 변경(제21조제3항에 따른 총계약기간 연장을 포함한다)</u>, 그 밖에 계약내용의 변경으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있을 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 계약금액을 조정함 (안 제19조) ○ <u>공사의 도급계약을 장기계속계약을 체결하는 경우 총계약기간을 약정하여야 함. 이 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생하면 계약상대자의 신청에 따라 총계약기간을 연장하여야 함</u> (안 제21조제3항) - 대체 사용할 수 없는 중요 관급자재 등의 공급이 지연되어 공사의 진행이 불가능하였을 경우 (제1호) - 계약상대자의 책임 없는 사유로 시공이 지연되거나 중단되었을 경우(제2호) - 그 밖에 계약상대자의 책임에 속하지 아니하는 사유에 따라 계약 이행이 지체된 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 (제3호) ○ <u>제3항에 따른 계약상대자의 신청절차 등 총계약기간 연장에 필요한 사항은 대통령령으로 정함</u> (안 제21조제4항)

개정안은 장기계속계약에서의 총계약기간 연장을 포함한 계약기간의 변경을 계약금액 조정 사유로 규정하고, 장기계속계약을 체결할 때 총계약기간을 약정하도록 하며 총계약기간 연장 사유를 법에서 규정하는 것을 내용으로 함.

현행 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 ‘「국가계약법」’)은 물가변동, 설계변경, 그 밖에 계약내용의 변경으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있는 경우 그 계약금액을 조정할 수 있도록 규정¹⁾하고 있음. 계약기간의 변경은 법률로서 계약금액의 조정 사유로 규정하고 있진 않으나, 「국가계약법 시행령」은 공사기간 등 계약내용의 변경으로 계약금액을 조정할 필요가 있는 경우 실비를 초과하지 않는 범위에서 이를 조정하도록 규정하고 있음²⁾.

한편, 「국가계약법」은 다년도 계약의 유형으로 계속비계약과 장기계속계약을 정하고 있음³⁾. 이 중 장기계속계약이란 총사업비 예산을

1) 「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.

2) 「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.

3) 「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

확보하지 않고, 각 연도별 사업 소요 예산을 매년 개별적으로 국회의 의결을 받아 사업을 진행하는 방식임.⁴⁾

총액과 연부액을 정하여 미리 국회의 의결을 받아야 하는 계속비 계약과 달리, 장기계속계약은 별도의 국회 의결이 필요하지 않고 총 예산을 확보할 필요 없이 첫째 예산만 확보되면 공사를 시행할 수 있어 공공계약에서 빈번하게 활용⁵⁾되고 있음.

다만, 계속비계약은 공사기간의 변경이 발생하는 경우 「국가계약법 시행령」 제66조에 근거하여 계약금액을 조정하는 반면, 연차별로 별 건 계약을 체결하는 장기계속계약의 경우 총공사기간 변경에 따른 계약금액 조정의 근거가 명확하지 않은 상황임⁶⁾.

특히, 장기계속공사계약에서 총공사기간 연장에 따른 간접공사비 증액 여부에 관한 대법원 판례(2018.10.30. 선고, 2014다235189)에서 총공사

4) < 장기계속계약과 계속비계약 비교 >

구 분	장기계속계약	계속비계약
계약방법	총공사부기금액으로 입찰하고, 각 차수별 별건 계약 체결 당해년도분만 확보 → 차수공사로 진행	총공사금액으로 입찰·계약 (연부액 명시) 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

5) 장기계속계약은 그 특성상 1년차 계약을 체결하면서 총공사금액과 총계약기간을 부기하는 형식으로 이루어짐.

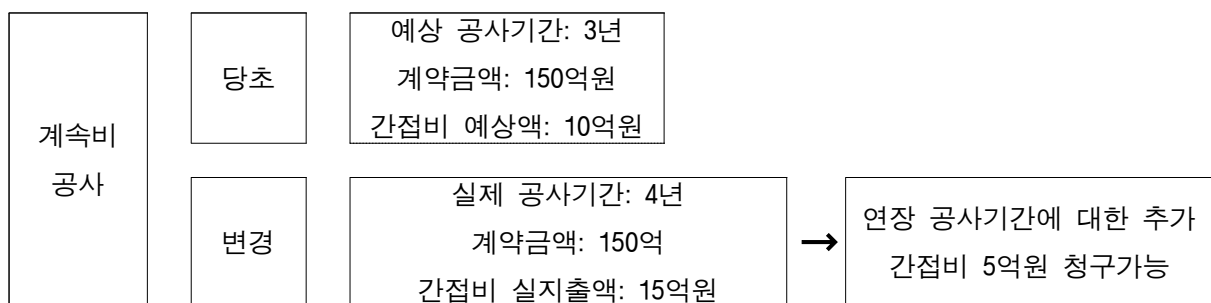
「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 69조(장기계속계약 및 계속비계약)

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.

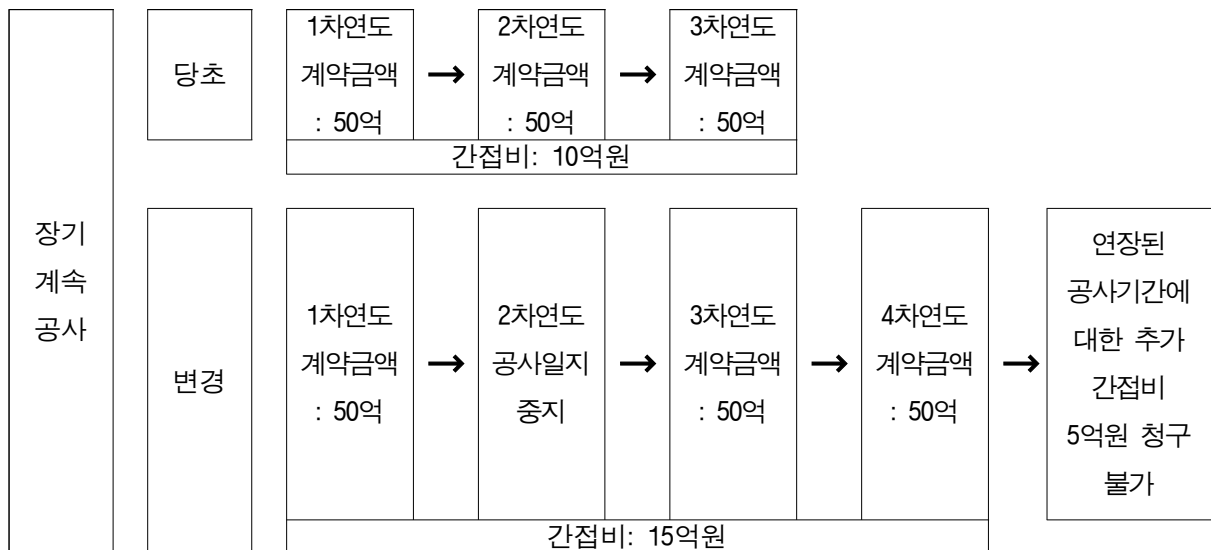
6) 「국가계약법 시행령」 제66조에서 계약기간 변경에 따른 계약금액 조정을 규정하고 있으나 동조의 계약기간에 장기계속계약의 총공사기간이 포함되는지 여부가 명확하지 않음

기간의 계약상 구속력을 부인⁷⁾한 이후, 차수 예산의 미확보, 토지보상 지연, 사업계획 변경 등 계약상대자의 책임 없는 사유로 공사가 일시적으로 중단되어 연차 계약 간 공백기가 발생하더라도 공사기간 연장에 수반되는 추가적 간접노무비, 일반관리비 등 간접비에 관한 보전이 이루어지지 않는 상황이 지속적으로 발생하고 있음.

[계속비 공사 총공사기간 변경의 경우]



[장기계속계약 총공사기간 변경의 경우]



7) “총괄계약은 그 자체로 총공사금액이나 총공사기간에 대한 확정적인 의사의 합치에 따른 것이 아니라 각 연차별 계약의 체결에 따라 연동되는 것임. 일반적으로 장기계속계약의 당사자들은 총괄계약의 총공사금액 및 총공사기간을 각 연차별 계약을 체결하는 데 잠정적 기준으로만 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 보기는 어려움” 대법원 공사대금에 관한 사건(2014 다235189) 보도자료 中 다수의견 발췌

개정안은 장기계속계약의 총계약기간 연장을 계약금액 변경사유로 규정하여 공기 연장에 따른 간접비 증가가 공사를 시행하는 계약상대자에게 전가되는 것을 방지하고자 하는 취지임.

개정안에 대하여 기획재정부는 장기계속계약의 총계약기간 변경을 계약금액 조정 대상으로 명시하는 것은 사실상 총계약기간의 법적 구속력을 인정하는 것으로서, 국가재정의 탄력적·효율적 운용이라는 장기계속계약 제도의 취지를 저해하고 재정부담을 증가시킬 우려가 있다는 점과 대법원도 장기계속공사의 총공사기간 법적구속력을 부정한 바 있다는 점을 고려하여 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

그러나, 개정안은 다음과 같은 점에서 그 타당성이 인정될 수 있다고 보임.

첫째, 국가·지방자치단체 및 공공기관(이하 ‘국가등’)과 계약상대자 간 계약이 불평등한 계약 구조를 가지고 있다는 비판을 해소할 수 있음.

계약상대자는 자신의 귀책사유로 인해 공기지연이 발생할 경우 지체상금을 납부하여야 함⁸⁾. 그러나, 장기계속계약에서 예산미확보, 토지보상 문제, 사업계획 변경 등의 사유는 계약상대자의 책임이 아닌 국가등 계약발주자의 책임임에도 불구하고 그에 따른 비용은 전적으

8) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제26조(지체상금) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 정당한 이유 없이 계약의 이행을 지체한 계약상대자로 하여금 지체상금을 내도록 하여야 한다.

로 계약상대자에게 전가되고 있음.

또한, 계약상대자는 총공사금액에 대하여 입찰보증금을 납부하는 등 총공사에 대하여 의무를 가지고 있는데, 총계약기간 연장에 따른 비용은 지급받지 못하는 등 연차별 체결되는 계약에 대해서만 권리를 가지게 되는 바, 이는 불평등한 계약구조라는 비판이 제기됨⁹⁾.

특히, 대법원 판결(2018.10.30. 선고, 사건번호_2014다235189)의 소수의견은 “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.”라고 하여 총공사기간이 연장되었음에도 불구하고 간접공사비를 발주자가 부담하지 않는 것은 「국가계약법」 제5조¹⁰⁾의 신의성실의 원칙에 부합하지 않는다고 지적한 바 있음.

개정안은 장기계속계약에서 총계약기간이 변경된 경우 계약금액을 변경할 수 있도록 명시적으로 규정하고 있는 바, 이를 통해 총계약기간 연장에도 불구한 계약금액 미조정이 국가에게 지나치게 유리하다는 비판을 입법적으로 해결할 수 있을 것으로 기대됨.

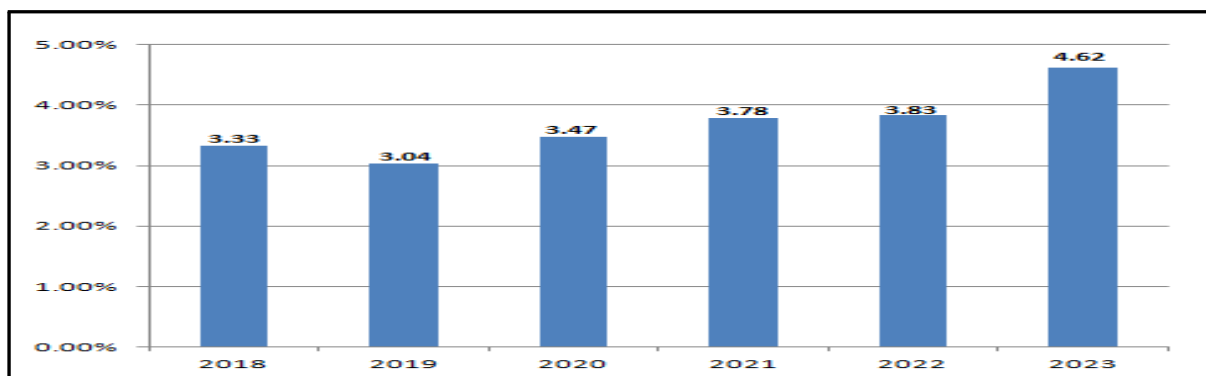
9) 김대인, 「장기계속계약제도에 대한 비교법적 고찰」, 행정법연구 제61호, 사단법인 행정법이론 실무학회, 2020.5, 92p

10) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제5조(계약의 원칙) ① 계약은 서로 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하며, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 한다.

둘째, 총계약기간 연장에 따른 비용을 계약상대자에게 지급함으로써 건설업체가 책임 없는 사유로 겪는 어려움을 해소하는 효과를 기대할 수 있음.

장기계속공사의 경우, 그 특성상 토지보상 문제, 사업계획 변경, 예산 미반영이 빈번하게 발생하므로 공사기간 증가율이 계속비 공사에 비하여 큰 것으로 나타남¹¹⁾. 그럼에도 불구하고 책임 없는 사유로 발생한 연차 계약 간 공백기에 수반되는 간접노무비, 임차료, 유휴 장비비 등 비용에 대한 보전이 이루어지지 않으면서 계약상대자에게 귀책 사유 없는 비용증가가 수반되고 있는 측면이 있음. 특히나, 공사 원가 중 간접노무비의 비중이 증가하고 건설경기가 침체되고 있는 상황에서 공사기간 연장에 따른 일방적인 비용부담은 공사를 수행하는 건설사에게 지나친 부담으로 작용할 우려¹²⁾가 있다고 보임.

[공사원가* 중 간접노무비 비중]



출처: 대한건설협회

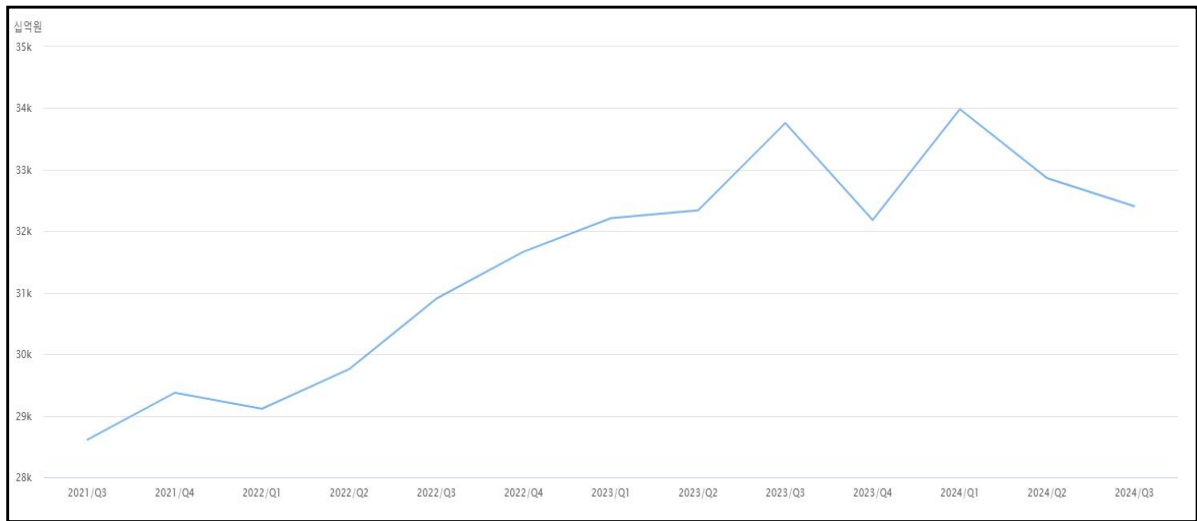
* 공공발주(정부, 지자체, 공기업, 공공단체) 공사의 완성공사원가 중 간접노무비 비중

11) 장기계속공사 81%, 계속비 공사 10%, 계속비 전환공사 16%

신은영, 박태일, 강태경, 태용호, 이영호, 박원영, 이두호, 「공공 건설공사 표준 공사기간 산정 기준 연구(Ⅱ)」, 한국건설기술연구원, 2018.12.

12) 2019년 2월 22일 국회의원회관에서 개최된 ‘공기연장 간접비 제도개선 정책 토론회’에서 다수의 건설업체 및 관련자들이 대법원 판례에 대해 우려를 표하였으며, 적정 간접비가 지급되지 않는 경우 건설업체의 임금 및 자재 비용 등에도 악영향을 미칠 수 있음을 토로함.

[건설업 명목 GDP 추이]



자료: 한국은행 경제통계시스템

이러한 상황에서 총 계약기간 변경에 따른 계약금액 조정을 명시하는 개정안을 통해 지나친 비용부담으로 인해 발생하는 계약상대자의 어려움을 일부 해소할 수 있을 것임.

따라서, 장기계속계약에서 계약상대자의 책임 없는 사유로 발생하는 추가적인 경제적 부담을 계약상대자에게 전가하지 않고 정부가 부담하도록 제도를 개선하여 국가와 계약상대자 간 불평등한 계약 구조를 해소할 필요가 있을 것으로 보임.

한편, 개정안은 장기계속계약의 총계약기간을 약정하도록 하고 총계약기간 연장의 사유를 ‘① 대체 불가능한 중요 관급자재의 공급이 지연되어 공사 진행이 불가능한 경우, ② 계약상대자의 책임 없는 사유로 시공이 지연되거나 중단된 경우, ③ 그 밖에 계약상대자의 책임에

속하지 않는 사유에 따라 계약 이행이 지체된 경우로서 대통령령으로 정하는 경우'로 규정하고 있는데, 제2호와 제3호의 사유가 유사한 측면이 있다고 보인다는 점에서 사유를 구체화하거나 조문을 정리하는 방안을 고려할 필요가 있겠음.

아울러, 장기계속계약의 총계약기간 연장을 계약금액 변경 사유로 규정하는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 일부개정법률안(복기왕의원 대표발의_의안번호:2207070)이 기획재정위원회에 계류되어 있는 바, 함께 논의될 필요가 있음.

관계기관 의견으로 다음과 같은 의견이 제출되었음.

국토교통위원회는 관련위원회 의견제시를 통하여 장기계속계약제도의 합리적 개선을 위하여 개정안의 조속한 심사 및 의결을 촉구하며, 국토교통부는 건설사업자의 귀책 사유가 없음에도 총공사기간 연장으로 인해 발생하는 다양한 비용을 건설사업자가 부담하게 되는 불합리한 상황이 발생하고 있어 제도 개선이 필요하다는 입장임.

유관단체로서 대한건설협회는 책임없는 사유로 인한 건설업계의 피해를 방지할 필요성이 있고 공사기간 연장에 따른 계약금액 미조정은 불공정행위에 해당하므로 개정안에 대한 찬성의견을 제출하였으며 한국건설경영협회는 장기계속공사에서의 불필요한 공사비 분쟁 방지를 위해 개정이 필요하다는 의견을 제출하였음.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제19조(물가변동 등에 따른 계약금액 조정) 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사계약·제조계약·용역계약 또는 그 밖에 국고의 부담이 되는 계약을 체결한 다음 물가변동, <u>설계변경</u> , 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) ----- ----- ----- ----- ----- <u>설계변경, 계약기간의 변경(제21조제3항에 따른 총계약기간 연장을 포함한다)</u> ,----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
제21조(계속비 및 장기계속계약) ①·② (생략) <u><신설></u>	제21조(계속비 및 장기계속계약) ①·② (현행과 같음) ③ <u>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.</u> <u>1. 계약상대자가 대체 사용할 수 없는 중요 관급자재 등의 공급이 지연되어 공사의 진행이 불가능하였을</u>

현행	개정안
<신설>	경우 2. 계약상대자의 책임 없는 사유로 시공이 지연되거나 중단되었을 경우 3. 그 밖에 계약상대자의 책임에 속 하지 아니하는 사유에 따라 계약 이 행이 지체된 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 ④ 제3항에 따른 계약상대자의 신청 절차 등 총계약기간 연장에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

문의처
02)6788-5150