



제428회 국회(임시회)
제2차 국토교통위원회

건설산업기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

《 물가변동 등 발생 시 수급인의 계약금액 조정 요청
및 발주자의 성실 협의 등 》

■ 복기왕의원 대표발의(의안번호 제2208024호)

2025. 8.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 복기왕의원 대표발의(제2208024호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유	1
3. 주요내용	2
4. 검토의견	3
가. 물가변동 등 발생 시 수급인의 계약금액 조정 요청 및 발주자의 성실 협의 등(안 제22조제2항, 제3항 신설)	3

I. 복기왕의원 대표발의(제2208024호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 복기왕의원 등 12인

나. 발 의 일 : 2025. 2. 10.

다. 회 부 일 : 2025. 2. 11.

2. 제안이유

최근 대내외적인 요인으로 건설자재 가격과 인건비가 폭등하여 이미 착공하여 시공중인 건설공사에서 증가된 공사비와 관련한 발주자와 시공사 간의 분쟁이 빈번하게 발생하고 있음.

이러한 분쟁발생의 주요 원인으로 현행법에 민간공사의 계약금액조정에 관한 근거가 없는 점이 지적되고 있음.

우리나라 「민법」에는 ‘사정변경의 원칙’이 있어 계약체결 당시 예상할 수 없었던 중대한 사정 변경으로 인한 당사자 간의 형평성을 조정 가능한 신의 성실의 원칙의 파생 법리와 실제 판례가 존재함.

이에 따라 공공공사에서는 계약 기초사정의 현저한 변경 또는 계약유지에 중대한 불균형 상황인 물가변동 급등시에는 시장변경원칙을 적용하여 계약금액을 조정하도록 하고 있음.

그러나 민간공사에서 공공공사와 달리 물가변동시 계약금액 조정에 관한 명시적 규정이 없어서 사적자치원칙이라는 미명하에 개별계약에

의존하고 있는 현실임. 이런 이유로 우월적 지위에 있는 발주자는 계약상대자의 책임시공을 사유로 계약금액 조정을 허용하지 않거나 미온적으로 대응하고 있어 도급계약체결 후 급격한 물가변동에 따른 사업리스크를 전적으로 시공사가 부담해야 하는 상황이 발생하고 있음.

이러한 불공정성으로 인해 공사비 분쟁으로 공사가 중단되거나 공사비 협의가 원활하게 진행되지 않아 착공이 지연되는 사례로 사회경제적인 문제로까지 이어지고 있음.

이에 물가변동에 따른 계약금액조정 요청 근거를 마련하고 발주자로 하여금 성실하게 협의에 임하도록 함으로써 계약체결 이후 예상하지 못한 원자재의 가격 변동에도 불구하고 공사가 원활하게 진행될 수 있도록 하려는 것임.

3. 주요내용

가. 건설공사 계약 체결 시 계약금액조정에 관한 사항을 분명하게 적도록 함(안 제22조제2항).

나. 민간공사에서 물가변동, 설계변경, 그 밖에 계약내용의 변경으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있는 경우 수급인이 계약금액 조정을 요청할 수 있고, 발주자는 정당한 이유 없이 이를 거절하지 못하며 성실하게 협의에 임하도록 함(안 제22조제3항).

4. 검토의견

가. 물가변동 등 발생 시 수급인의 계약 금액 조정 요청 및 발주자의 성실 협의 등(안 제22조제2항, 제3항 신설)

현행	개정안
제22조(건설공사에 관한 도급계약의 원칙) ① (생략)	제22조(건설공사에 관한 도급계약의 원칙) ① (현행과 같음)
② 건설공사에 관한 도급계약의 당사자는 계약을 체결할 때 도급금액, 공사기간, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 계약서에 분명하게 적어야 하고, 서명 또는 기명날인한 계약서를 서로 주고받아 보관하여야 한다.	② ----- ----- 공사기간, 계약금액의 조정,----- ----- ----- -----.
<신설>	③ 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관 외의 자가 발주하는 공사를 도급받은 수급인은 발주자와 계약을 체결한 다음 물가변동, 설계변경, 그 밖에 계약내용의 변경(천재지변, 전쟁 등 불가항력적 사유에 따른 경우를 포함한다)으로 인하여 도급계약에서 정한 바에 따른 계약금액을 조정할 필요가 있을 때에는 도급계약의 내용에 따라 그 계약금액의 조정을 요청할 수 있다. 이 경우 발주자는 정당한 사유 없이 이를 거절하지 못하며, 성실하게 협의에 임하여야 한다.
③ ~ ⑧ (생략)	④ ~ ⑨ (현행 제3항부터 제8항까

현행	개정안
	지와 같음)

개정안은 건설공사 도급계약서에 ‘계약금액의 조정’에 관한 사항을 명시하도록 하고(안 제22조제2항), 민간 건설공사¹⁾에 있어 물가변동, 설계 변경, 그 밖에 계약내용의 변경으로 인해 필요가 있는 경우 ‘수급인의 계약금액 조정 요청 권리’와 ‘발주자의 성실한 협의 의무’를 신설(안 제22조 제3항 신설)하려는 것임.

「건설산업기본법」 제22조²⁾는 건설공사에 관한 도급계약의 원칙에

1) 개정안 제22조제3항은 ‘국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관 외의 자가 발주하는 공사’로 표현하고 있음.

2) 「건설산업기본법」

제22조(건설공사에 관한 도급계약의 원칙) ① 건설공사에 관한 도급계약(하도급계약을 포함한다. 이하 같다)의 당사자는 대등한 입장에서 합의에 따라 공정하게 계약을 체결하고 신의를 지켜 성실하게 계약을 이행하여야 한다.

② 건설공사에 관한 도급계약의 당사자는 계약을 체결할 때 도급금액, 공사기간, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 계약서에 분명하게 적어야 하고, 서명 또는 기명날인한 계약서를 서로 주고받아 보관하여야 한다.

③ 국토교통부장관은 계약당사자가 대등한 입장에서 공정하게 계약을 체결하도록 하기 위하여 건설공사의 도급 및 건설사업관리위탁에 관한 표준계약서(하도급의 경우는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에 따라 공정거래위원회가 권장하는 건설공사표준하도급계약서를 포함한다. 이하 “표준계약서”라 한다)의 작성 및 사용을 권장하여야 한다.

④ 건설사업자는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 건설공사에 관한 사항을 건설공사대장에 적어야 한다.

⑤ 건설공사 도급계약의 내용이 당사자 일방에게 현저하게 불공정한 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 부분에 한정하여 무효로 한다.

1. 계약체결 이후 설계변경, 경제상황의 변동에 따라 발생하는 계약금액의 변경을 상당한 이유 없이 인정하지 아니하거나 그 부담을 상대방에게 떠넘기는 경우

2. 계약체결 이후 공사내용의 변경에 따른 계약기간의 변경을 상당한 이유 없이 인정하지 아니하거나 그 부담을 상대방에게 떠넘기는 경우

3. 도급계약의 형태, 건설공사의 내용 등 관련된 모든 사정에 비추어 계약체결 당시 예상하기 어려운 내용에 대하여 상대방에게 책임을 떠넘기는 경우

4. 계약내용에 대하여 구체적인 정함이 없거나 당사자 간 이견이 있을 경우 계약내용을 일방의 의사에 따라 정함으로써 상대방의 정당한 이익을 침해한 경우

5. 계약불이행에 따른 당사자의 손해배상책임을 과도하게 경감하거나 가중하여 정함으로써 상대방의 정당한 이익을 침해한 경우

6. 「민법」 등 관계 법령에서 인정하고 있는 상대방의 권리를 상당한 이유 없이 배제하거나 제한하는 경우

⑥ 건설사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제4항에 따른 건설공사대장의 기재 사항을 발주자에게 통보하여야 한다.

⑦ 건설공사 도급계약의 당사자는 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」에 따른 보험료, 「국민연금법」에 따른 국민연금보험료, 「국민건강보험법」에 따른 건강보험료, 「노인장기요양보

관한 규정으로, 제1항은 도급계약의 당사자가 대등한 입장에서 합의에 따라 공정하게 계약을 체결하고 신의를 지켜 성실하게 계약을 이행하도록 하고 있고, 제2항은 계약 체결 시 도급금액, 공사기간, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 계약서에 분명하게 적도록 하고 있으며,

동법 시행령 제25조³⁾는 계약서에 분명하게 적어야 할 사항으로, 공사 내용, 도급금액과 도급금액 중 임금에 해당하는 금액, 공사착수 및 공사 완성의 시기 등과 함께 ‘설계변경·물가변동 등에 기인한 도급금액 또는 공사내용의 변경에 관한 사항’을 규정하고 있음.

험법」에 따른 노인장기요양보험료 등 그 건설공사와 관련하여 건설사업자가 의무적으로 부담하여야 하는 비용의 금액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 건설공사의 도급금액 산출내역서(하도급금액 산출내역서를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)에 분명하게 적어야 한다. 이 경우 그 건설공사의 도급금액 산출내역서에 적힌 금액이 실제로 지출된 보험료 등보다 많은 경우에 그 정산에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑧ 둘 이상의 건설사업자가 공동으로 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관 외의 자가 발주하는 공사를 도급받기로 발주자와 약정한 후 그 건설사업자 중에서 발주자에게 약정내용의 변경을 요청하는 경우에는 요청일 10일 전까지 그 사유를 다른 건설사업자에게 서면으로 통보하여야 한다.

3) 「건설산업 기본법 시행령」

제25조(공사도급계약의 내용) ①법 제22조제2항에 따라 **공사의 도급계약에 분명하게 적어야 할 사항은** 다음 각 호와 같다.

1. 공사내용
2. 도급금액과 도급금액 중 임금에 해당하는 금액
3. 공사착수의 시기와 공사완성의 시기
4. 도급금액의 선급금이나 기성금의 지급에 관하여 약정을 한 경우에는 각각 그 지급의 시기·방법 및 금액
5. 공사의 중지, 계약의 해제나 천재·지변의 경우 발생하는 손해의 부담에 관한 사항
6. **설계변경·물가변동 등에 기인한 도급금액 또는 공사내용의 변경에 관한 사항**
7. 법 제34조제2항의 규정에 의한 하도급대금지급보증서의 교부에 관한 사항(하도급계약의 경우에 한한다)
8. 법 제35조제1항의 규정에 의한 하도급대금의 직접지급사유와 그 절차
- 8의2. 법 제40조제1항에 따른 건설기술인의 배치에 관한 계획
9. 「산업안전보건법」 제72조에 따른 산업안전보건관리비의 지급에 관한 사항
10. 법 제87조제1항의 규정에 의하여 건설근로자퇴직공제에 가입하여야 하는 건설공사인 경우에는 건설근로자퇴직공제가입에 소요되는 금액과 부담방법에 관한 사항
11. 「산업재해보상보험법」에 의한 산업재해보상보험료, 「고용보험법」에 의한 고용보험료 기타 당해 공사와 관련하여 법령에 의하여 부담하는 각종 부담금의 금액과 부담방법에 관한 사항
12. 당해 공사에서 발생한 폐기물의 처리방법과 재활용에 관한 사항
13. 인도를 위한 검사 및 그 시기
14. 공사완성후의 도급금액의 지급시기
15. 계약이행지체의 경우 위약금·지연이자의 지급 등 손해배상에 관한 사항
16. 하자담보책임기간 및 담보방법
17. 분쟁발생시 분쟁의 해결방법에 관한 사항
18. 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 제7조의2에 따른 고용 관련 편의시설의 설치 등에 관한 사항

그런데, 현행법 및 시행령이 도급금액 변경에 관한 사항을 계약서에 적도록 하고 있지만, 민간 건설공사의 도급계약에 있어 물가상승 등을 사유로 도급금액을 변경할 수 없도록 하는 특약(이하 “물가변동배제특약”이라 함)을 경험한 업체가 93.5%이고, 물가변동에 따른 계약금액 조정에 대하여 62.4%가 불만족스럽다는 응답을 하였다는 설문조사 결과⁴⁾가 있으며,

사적 계약의 원칙과 발주자의 우월적 지위로 인한 민간 건설공사의 관행적 불공정을 개선하기 위해, 물가변동에 따른 계약금액의 조정을 법률에 명시하는 입법적 보완이 필요하다는 의견⁵⁾이 있음.

이와 관련하여, 「건설산업기본법」과 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “「국가계약법」”이라 함)에 따른 계약의 원칙 및 계약금액의 조정에 관한 규정들을 비교하여 살펴보면,

계약의 원칙에 관하여는, 두 법률이 당사자 간 대등한 입장에서 합의에 따른 공정한 계약 체결, 계약의 성실한 이행, 당사자 일방의 이익을 부당하게 제한하는 계약내용의 무효 등을 유사하게 규정하고 있으나,

4) 전영준, “최근 건설정책 소고와 바람직한 발전방안”, 2024년 건설시장 및 건설산업 정책 진단 세미나, 한국건설산업연구원, 대한건설정책연구원 공동, p.137.

-민간공사 물가변동 배제·계약 특약 경험 유무(2022.7. 1차 조사, 2024.6. 2차 조사, 340개사 대상)

· 경험 있음: 93.5%, · 경험 없음: 6.5%

-민간공사 물가변동 계약금액 조정 만족도(2024.6. 조사, 266개사 대상)

· 매우 불만족: 27.1% · 불만족: 35.3% · 보통: 27.4% · 만족: 6.5% · 매우 만족: 3.8%

5) 전영준, “최근 건설정책 소고와 바람직한 발전방안”, 2024년 건설시장 및 건설산업 정책 진단 세미나, 한국건설산업연구원, 대한건설정책연구원 공동, p.137., p.149. 참고

계약금액의 조정에 관하여는, 「건설산업기본법」은 계약서에 적어야 하는 사항 중 하나로서 시행령에서 규정하고 있는 반면, 「국가계약법」은 물가변동 등으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있을 때에는 그 계약금액을 조정하도록 법률에서 명시적으로 규정하고 있는 점에서 차이가 있음.

【「건설산업기본법」 및 「국가계약법」의 관련 규정 비교(요약)】

구분	「건설산업기본법」	「국가계약법」 6)7)
계약의 원칙	-제22조제1항- 건설공사에 관한 도급계약(하도급계약을 포함한다. 이하 같다)의 당사자는 <u>대등한 입장에서 합의에 따라 공정하게</u> 계약을 체결하고 <u>신의를 지켜 성실하게 계약을 이행</u>하여야 한다.	-제5조제1항- 계약은 서로 <u>대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라</u> 체결되어야 하며, 당사자는 계약의 내용을 <u>신의성실의 원칙에 따라 이행</u>하여야 함.
	-제22조제5항- 건설공사 도급계약의 내용이 당사자 <u>일방에게 현저하게 불공정한 경우</u>로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 <u>그 부분에 한정하여 무효</u>로 함. 1. 계약체결 이후 설계변경, 경제상황의 변동에 따라 발생하는 계약금액의 변경을 상당한 이유 없이 인정하지 아니하거나 그 부담을 상대방에게 떠넘기는 경우 2. 계약체결 이후 공사내용의 변경에 따른 계약기간의 변경을 상당한 이유 없이 인정하지 아니하거나 그 부담을 상대방에게 떠넘기는 경우 3. 도급계약의 형태, 건설공사의 내용 등 관련된 모든 사정에 비추어 계약체결 당시 예상하기 어려운 내용에 대하여 상대방에게 책임을	-제5조제3항- 계약상대자의 계약상 이익을 <u>부당하게 제한하는 특약 또는 조건</u>(이하 “<u>부당한 특약등</u>”이라 한다)을 <u>정해</u>서는 아니 됨. -제5조제4항- <u>부당한 특약등은 무효</u>로 한다.

구분	「건설산업기본법」	「국가계약법」 6)7)
	떠넘기는 경우 4. 계약내용에 대하여 구체적인 정함이 없거나 당사자 간 이견이 있을 경우 계약내용을 일방의 의사에 따라 정함으로써 상대방의 정당한 이익을 침해한 경우 5. 계약불이행에 따른 당사자의 손해배상책임을 과도하게 경감하거나 가중하여 정함으로써 상대방의 정당한 이익을 침해한 경우 6. 「민법」 등 관계 법령에서 인정하고 있는 상대방의 권리를 상당한 이유 없이 배제하거나 제한하는 경우	
물가변동 등에 따른 계약금액 조정	-제22조제2항- 건설공사에 관한 도급계약의 당사자는 계약을 체결할 때 도급금액, 공사기간, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 <u>계약서에 분명하게 적어야 하고</u>, 서명 또는 기명날인한 계약서를 서로 주고받아 보관하여야 한다.	-제19조- 공사계약·제조계약·용역계약 또는 그 밖에 국고의 부담이 되는 계약을 체결한 다음 <u>물가변동, 설계변경, 그 밖에 계약내용의 변경</u>(천재지변, 전쟁 등 불가항력적 사유에 따른 경우를 포함한다)으로 인하여 <u>계약금액을 조정(調整)할 필요</u>가 있을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 <u>계약금액을 조정함</u>.
	-시행령 제25조제1항- 법 제22조제2항에 따라 공사의 <u>도급계약에 분명하게 적어야 할 사항</u>은 다음 각 호와 같음. 1. ~ 5. (생략) <u>6. 설계변경·물가변동 등에 기인한 도급금액 또는 공사내용의 변경에 관한 사항</u> 7. · 8. (생략) 8의2. (생략) 9. ~ 18. (생략)	-시행령 제64조~제66조8)- 각각 물가변동, 설계변경, 기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정을 구체적으로 규정함.

※자료: 「건설산업기본법」, 「국가계약법」 및 하위 법령의 관련 규정 요약

6) 「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.

② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제4조제1항에 따른 국제입찰의 경우에는 호혜(互惠)의 원칙에 따라 정부조달협정 가입국(加入國)의 국민과 이들 국가에서 생산되는 물품 또는 용역에 대하여 대한민국의 국민과 대한민국에서 생산되는 물품 또는 용역과 차별되는 특약(特約)이나 조건을 정하여서는 아니 된다.

③ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결할 때 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의

계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건(이하 “부당한 특약등”이라 한다)을 정해서는 아니 된다.
④ 제3항에 따른 부당한 특약등은 무효로 한다.

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.

7) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」도 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」과 유사하게 계약의 원칙과 물가 변동 등에 따른 계약금액의 조정에 관한 규정을 두고 있음.

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」

제6조(계약의 원칙) ① 계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하고, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 한다.

② 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제5조제1항에 따른 국제입찰의 경우에는 호혜(互惠)의 원칙에 따라 정부조달협정 등에 가입한 국가의 국민과 이들 국가에서 생산되는 물품이나 용역에 대하여 대한민국의 국민과 대한민국에서 생산되는 물품이나 용역과 차별되는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 된다.

③ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결할 때 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건(이하 “부당한 특약등”이라 한다)을 정하여서는 아니 되고, 부당한 특약등은 무효로 한다.

제22조(물가 변동 등에 따른 계약금액의 조정) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 공사·물품·용역, 그 밖에 재정지출의 원인이 되는 계약을 체결한 후 물가 변동 및 설계 변경, 그 밖에 계약내용의 변경으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 계약금액을 조정한다.

② 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 태풍, 홍수, 지진, 화재 그 밖에 대통령령으로 정하는 계약상대자의 통제범위를 벗어난 사유의 발생으로 인하여 계약기간을 연장하는 경우에는 그 변경된 내용에 따른 비용을 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 계약금액을 조정하여야 한다.

8) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」

제64조(물가변동으로 인한 계약금액의 조정) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 법 제19조의 규정에 의하여 국고의 부담이 되는 계약을 체결(장기계속공사 및 장기물품제조등의 경우에는 제1차계약의 체결을 말한다)한 날부터 90일 이상 경과하고 동시에 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 때에는 기획재정부령이 정하는 바에 의하여 계약금액(장기계속공사 및 장기물품제조등의 경우에는 제1차계약체결시 부기한 총공사 및 총제조등의 금액을 말한다. 이하 이 장에서 같다)을 조정한다. 이 경우 조정기준일(조정사유가 발생한 날을 말한다. 이하 이 조에서 같다)부터 90일 이내에는 이를 다시 조정하지 못한다.

1. 입찰일[수의계약(제28조제2항에 따라 준용되는 같은 조 제1항의 수의계약은 제외한다)의 경우에는 계약체결일을, 2차 이후의 계약금액 조정의 경우에는 직전 조정기준일을 말한다. 이하 이 항 및 제6항에서 같다]를 기준으로 하여 기획재정부령으로 정하는 바에 따라 산출된 품목조정률이 100분의 3 이상 증감된 때
2. 입찰일을 기준으로 하여 기획재정부령이 정하는 바에 의하여 산출된 지수조정률이 100분의 3 이상 증감된 때

② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제1항의 규정에 의하여 계약금액을 조정함에 있어서 동일한 계약에 대하여는 제1항 각호의 방법중 하나의 방법에 의하여야 하며, 계약을 체결할 때에 계약서에 계약상대자가 제1항제2호의 방법을 원하는 경우 외에는 동항제1호의 방법으로 계약금액을 조정한다는 뜻을 명시하여야 한다.

③ 「국고금관리법 시행령」 제40조의 규정에 의하여 당해 계약상대자에게 선금을 지급한 것이 있는 때에는 제1항의 규정에 의하여 산출한 증가액에서 기획재정부령이 정하는 바에 의하여 산출한 금액을 공제한다.

④ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 관계법령에 의하여 최고판매가격이 고시되는 물품을 구매하는 경우 기타 제1항의 규정을 적용하여서는 물품을 조달하기 곤란한 경우에는 계약체결시에 계약금액의 조정에 관하여 제1항의 규정과 달리 정할 수 있다.

⑤ 제1항의 규정을 적용함에 있어서 천재·지변 또는 원자재의 가격급등으로 인하여 당해 조정제한기간내에 계약금액을 조정하지 아니하고는 계약이행이 곤란하다고 인정되는 경우에는 동항의 규정에도 불구하고 계약을 체결한 날 또는 직전 조정기준일부터 90일 이내에 계약금액을 조정할 수 있다.

⑥ 제1항 각 호에도 불구하고 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사계약의 경우 특정규격의 자재(해당 공사비를 구성하는 재료비·노무비·경비 합계액의 1천분의 5를 초과하는 자재만 해당한다)별 가격변동으로 인하여 입찰일을 기준으로 하여 산정한 해당자재의 가격증감률이 100분의 15 이상인 때에는 그 자재에 한하여 계약금액을 조정한다.

또한, 건설공사 도급계약의 물가변동배제특약과 관련된 판례를 살펴 보면,

- ⑦ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 환율변동을 원인으로 하여 제1항에 따른 계약금액 조정요건이 성립된 경우에는 계약금액을 조정한다.
- ⑧ 제1항에도 불구하고 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 단순한 노무에 의한 용역으로서 기획재정부령으로 정하는 용역에 대해서는 예정가격 작성 이후 노임단가가 변동된 경우 노무비에 한정하여 계약금액을 조정한다.

제65조(설계변경으로 인한 계약금액의 조정) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사계약의 경우 설계변경으로 공사량의 증감이 발생한 때에는 법 제19조에 따라 해당 계약금액을 조정한다. 다만, 제14조 제7항 단서에 따라 입찰에 참가하려는 자가 물량내역서를 직접 작성하고 단가를 적은 산출내역서를 제출하는 경우로서 그 물량내역서의 누락 사항이나 오류 등으로 설계변경이 있는 경우에는 그 계약금액을 변경할 수 없다.

② 계약담당공무원은 예정가격의 100분의 86 미만으로 낙찰된 공사계약의 계약금액을 제1항에 따라 증액조정하려는 경우로서 해당 증액조정금액(2차 이후의 계약금액 조정에 있어서는 그 전에 설계변경으로 인하여 감액 또는 증액조정된 금액과 증액조정하려는 금액을 모두 합한 금액을 말한다)이 당초 계약서의 계약금액(장기계속공사의 경우에는 제69조제2항에 따라 부기된 총공사금액을 말한다)의 100분의 10 이상인 경우에는 제94조제1항에 따른 계약심의위원회, 「국가재정법 시행령」 제49조에 따른 예산집행심의회 또는 「건설기술 진흥법 시행령」 제19조에 따른 기술자문위원회(이하 “기술자문위원회”라 한다)의 심의를 거쳐 소속중앙관서의 장의 승인을 얻어야 한다.

③ 제1항의 규정에 의하여 계약금액을 조정함에 있어서는 다음 각호의 기준에 의한다.

1. 증감된 공사량의 단가는 제14조제6항 또는 제7항의 규정에 의하여 제출한 산출내역서상의 단가(이하 “계약단가”라 한다)로 한다. 다만, 계약단가가 제9조의 규정에 의한 예정가격의 단가(이하 “예정가격단가”라 한다)보다 높은 경우로서 물량이 증가하게 되는 경우 그 증가된 물량에 대한 적용단가는 예정가격단가로 한다.
2. 계약단가가 없는 신규비목의 단가는 설계변경 당시를 기준으로 하여 산정한 단가에 낙찰률을 곱한 금액으로 한다.
3. 정부에서 설계변경을 요구한 경우(계약상대자에게 책임이 없는 사유로 인한 경우를 포함한다)에는 제1호 및 제2호의 규정에 불구하고 증가된 물량 또는 신규비목의 단가는 설계변경당시를 기준으로 하여 산정한 단가와 동단가에 낙찰률을 곱한 금액의 범위안에서 계약당사자간에 협의하여 결정한다. 다만, 계약당사자간에 협의가 이루어지지 아니하는 경우에는 설계변경당시를 기준으로 하여 산정한 단가와 동 단가에 낙찰률을 곱한 금액을 합한 금액의 100분의 50으로 한다.

④ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약상대자가 새로운 기술·공법 등을 사용함으로써 공사비의 절감, 시공기간의 단축등에 효과가 현저할 것으로 인정되어 계약상대자의 요청에 의하여 필요한 설계변경을 한 때에는 계약금액의 조정에 있어서 당해절감액의 100분의 30에 해당하는 금액을 감액한다.

⑤ 제4항의 경우 새로운 기술·공법 등의 범위와 한계에 관하여 이의가 있을 때에는 기술자문위원회(기술자문위원회가 설치되어 있지 아니한 경우에는 「건설기술 진흥법」 제5조에 따른 건설기술심의위원회를 말한다)의 심의를 받아야 한다. 이 경우 새로운 기술·공법 등의 범위와 한계, 이의가 있을 경우의 처리방법 등 세부적인 시행절차는 각 중앙관서의 장이 정한다.

⑥ 계약금액의 증감분에 대한 일반관리비 및 이윤등은 제14조제6항 또는 제7항의 규정에 의하여 제출한 산출내역서상의 일반관리비율 및 이윤율등에 의하되 기획재정부령이 정하는 율을 초과할 수 없다.

⑦ 제1항 내지 제6항의 규정은 제조·용역등의 계약에 있어서 계약금액을 조정하는 경우에 이를 준용할 수 있다.

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.

② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 단순한 노무에 의한 용역으로서 기획재정부령으로 정하는 용역에 대해서는 「최저임금법」에 따른 최저임금액이 변동되어 당초의 계약금액(제64조제8항에 따라 계약금액 조정을 하는 경우를 포함한다)으로는 최저임금 지급이 곤란하다고 인정하는 경우로서 기획재정부장관이 정하는 요건에 해당하는 경우 계약금액을 조정한다.

③ 제65조제6항의 규정은 제1항의 경우에 이를 준용한다.

2017년 대법원 전원합의체는 국가 또는 공기업(이하 “국가등”이라 함)이 발주자인 공공 건설계약에 대해서도 국가등이 사경제의 주체로서 체결하는 사법상 계약은 사적 자치와 계약 자유의 원칙이 적용된다는 전제하에 개별 계약의 구체적 특성 및 경제적 변동에 따른 위험의 합리적 분배 등을 고려하여 물가변동배제특약을 합의할 수 있다고 판시하였으나,⁹⁾¹⁰⁾

9) [대법원 2012다74076 전원합의체 판결, 2017. 12. 21 선고]

국가를 당사자로 하는 계약이나 공공기관의 운영에 관한 법률의 적용 대상인 공기업이 일방 당사자가 되는 계약(이하 편의상 ‘공공계약’이라 한다)은 국가 또는 공기업(이하 ‘국가 등’이라 한다)이 사경제의 주체로서 상대방과 대등한 지위에서 체결하는 사법상의 계약으로서 본질적인 내용은 사인 간의 계약과 다를 바가 없으므로, 법령에 특별한 정함이 있는 경우를 제외하고는 서로 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 계약을 체결하여야 하고 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 하는 등[국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(2012. 12. 18. 법률 제11547호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘국가계약법’이라 한다) 제5조 제1항] 사적 자치와 계약자유 원칙을 비롯한 사법의 원리가 원칙적으로 적용된다. (중략)

따라서 계약담당자 등은 위 규정의 취지에 배치되지 않는 한 개별 계약의 구체적 특성, 계약이행에 필요한 물품의 가격 추이 및 수급 상황, 환율 변동의 위험성, 정책적 필요성, 경제적 변동에 따른 위험의 합리적 분배 등을 고려하여 계약상대자와 물가변동에 따른 계약금액 조정 조항의 적용을 배제하는 합의를 할 수 있다. (중략)

위와 같은 공공계약의 성격, 국가계약법령상 물가변동으로 인한 계약금액 조정 규정의 내용과 입법취지 등을 고려할 때, 위 규정은 국가 등이 사인과의 계약관계를 공정하고 합리적·효율적으로 처리할 수 있도록 계약담당자 등이 지켜야 할 사항을 규정한 데에 그칠 뿐이고, 국가 등이 계약상대자와의 합의에 기초하여 계약당사자 사이에만 효력이 있는 특수조건 등을 부가하는 것을 금지하거나 제한하는 것이라고 할 수 없으며, 사적 자치와 계약자유 원칙상 그러한 계약 내용이나 조항의 효력을 합부로 부인할 것이 아니다. (중략)

다만 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령(이하 ‘국가계약법 시행령’이라 한다) 제4조는 ‘계약담당공무원은 계약을 체결함에 있어서 국가계약법령 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건을 정하여서는 아니 된다’고 규정하고 있으므로, 공공계약에서 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약은 효력이 없다. 여기서 어떠한 특약이 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 것으로서 국가계약법 시행령 제4조에 위배되어 효력이 없다고 하기 위해서는 그 특약이 계약상대자에게 다소 불이익하다는 점만으로는 부족하고, 국가 등이 계약상대자의 정당한 이익과 합리적인 기대에 반하여 형평에 어긋나는 특약을 정함으로써 계약상대자에게 부당하게 불이익을 주었다는 점이 인정되어야 한다. 그리고 국가 등이 계약상대자의 정당한 이익과 합리적인 기대에 반하여 형평에 어긋나는 특약을 정함으로써 계약상대자에게 부당하게 불이익을 주었다는 점이 인정되어야 한다. 그리고 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약인지는 그 특약에 의하여 계약상대자에게 생길 수 있는 불이익의 내용과 정도, 불이익 발생의 가능성, 전체 계약에 미치는 영향, 당사자들 사이의 계약체결과정, 관계 법령의 규정 등 모든 사정을 종합하여 판단하여야 한다.

10) 송진호, 이상민, 정진환, “물가변동 배제특약의 효력에 관한 최근 판결과 주요 시사점”, 법률신문, 2024.6.18. 참고

2024년에는 도급계약의 특약사항 중 물가상승 등으로 도급금액을 증액할 수 없도록 정하고 있는 부분에 대하여 「건설산업기본법」 제22조 제5항제1호¹¹⁾에 위반하여 무효라고 판시한 부산고등법원의 원심¹²⁾이 대법원에서 확정¹³⁾된 바 있고,

이후 동 판결의 시사점과 물가변동배제특약의 효력, 물가변동 등에 따른 공사대금의 조정 가능성 또는 필요성 등에 대한 논의가 지속되고 있음.¹⁴⁾¹⁵⁾

11) 「건설산업기본법」

제22조(건설공사에 관한 도급계약의 원칙) ⑤ 건설공사 도급계약의 내용이 당사자 일방에게 현저하게 불공정한 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 부분에 한정하여 무효로 한다.

1. 계약체결 이후 설계변경, 경제상황의 변동에 따라 발생하는 계약금액의 변경을 상당한 이유 없이 인정하지 아니하거나 그 부담을 상대방에게 떠넘기는 경우

12) [부산고법 2023나50434 판결, 2023.11.29. 선고(대법원 심리불속행 확정)]

가) 이 사건 도급계약 특약사항 제5호에서는 물가상승 등으로 도급금액을 증액할 수 없도록 정하고 있기는 하다. 그러나 건설산업기본법 제22조 제5항이 일정한 경우 도급금액 증액 금지 약정을 무효로 하도록 정하고 있는데, 이는 현저히 불공정한 거래행위를 규제하기 위한 강행규정이다. (중략) 이 사건 도급계약 특약사항 제5호의 물가상승 등으로 도급금액을 증액할 수 없도록 정하고 있는 부분 중 민간건설공사 표준도급계약 일반조건 제20조 제1항에 반하는 부분은 건설산업기본법 제22조 제5항 제1호에 위반하여 무효라고 보아야 한다(즉 이 사건 도급계약 특약사항 제5호를 들어 어떠한 경우에도 물가상승 등으로 인한 경제상황의 변동에 따라 발생하는 계약금액의 증액, 변경을 부정할 수는 없다).

나) 이 사건 도급계약은 (중략) 착공이 8개월 이상 늦추어지는 사이에 원자재인 철근 가격이 2배 가량 상승하였는데, 수급인인 피고 B의 귀책사유 없이 원고측 사정으로 착공이 연기되었음에도 불구하고 위와 같은 원자재 가격의 대폭적인 인상을 도급금액에 전혀 반영할 수 없다면 이러한 건설공사 도급계약의 내용은 계약금액의 변경을 상당한 이유 없이 인정하지 아니함으로써 수급인인 B에게 현저히 불공정한 경우에 해당한다.

13) [대법원 2023다313913 판결, 2024.4.4. 선고]

상고를 모두 기각한다.

14) 송진호, 이상민, 정진환, “물가변동 배제특약의 효력에 관한 최근 판결과 주요 시사점”, 법률신문, 2024.6.18., 한상훈, 유재성, 구현양, 신정아, 유마피, “물가변동을 이유로 한 공사비 증액에 관한 최근 대법원 판례 소개 및 외국 법제 분석”, 법무법인(유)광장, Newsletter, 2024.8.20., 전영준, “최근 건설정책 소고와 바람직한 발전방안”, 2024년 건설시장 및 건설산업 정책 진단 세미나, 한국건설산업연구원, 대한건설정책연구원 공동, 2024.12.9., 나경연, “적정공사비 확보 및 건설산업 활성화를 위한 정책 방안”, 2025 건설산업 경쟁력 강화와 건설 안전을 위한 토론회, 주최: 맹성규 국회 국토교통위원장, 주관: 대한건설단체총연합회, 2025.2.6. 참고

15) 다만, 최근 하급심 판결들 중에서는 부산고법 판결과 달리 물가변동 배제 특약이 유효하다고 판단한 사례들도 확인되고 있음.(송진호, 이상민, 정진환, “물가변동 배제특약의 효력에 관한 최근 판결과 주요 시사점”, 법률신문, 2024.6.18.)

[서울중앙지방법원 2021가합539204, 2023가합65332 판결, 2023.7.21. 선고]

수급인은 도급인의 요청에 의해 연장된 공사기간에 대한 물가상승에 따른 공사비 증액을 요구하며, 도급계약에 규정된 물가변동 배제 특약이 「건설산업기본법」 제22조제5항제1호 등에 의하여 무효라고 주장하였

개정안은 물가변동 등에 따른 계약금액의 조정과 관련하여, 민간 건설공사의 도급계약에 대한 보완 필요 의견, 민간 건설공사와 공공 건설공사에 대한 법률 규정의 차이점, 최근 판례에 따른 논의가 지속되고 있는 점 등을 고려하여, 민간 건설공사에 대해서도 계약금액 조정에 관한 사항을 명시하려는 것으로,

도급계약서에 ‘계약금액의 조정에 관한 사항을 기재’하도록 하고, 물가변동·설계변동 등으로 인해 계약금액을 조정할 필요가 있는 경우 ‘수급인의 계약금액 조정 요청 권리’ 및 ‘발주자의 성실한 협의 의무’를 신설함으로써,

민간 건설공사에서 계약금액 조정과 관련한 불공정한 관행을 개선하고, 발주자와 시공사 간의 공정한 계약 이행 및 원활한 공사 진행을 뒷받침하려는 취지의 입법으로 생각됨.

개정안에 대한 국토교통부 및 관련 단체의 의견은 다음과 같음.

음. 그러나 법원은 수급인의 주장을 배척하며, 물가변동 배제 특약이 ①수급인에게 현저히 부당한 불이익을 주었다는 점을 인정할 사정이 없으며, ②오히려 계약 시 견적가의 2배 이상의 물가상승이 발생하는 등의 경우 계약금액을 조정할 수 있는 단서조항을 둬으로써 수급인의 이익을 합리적인 범위 내에서 보호하고 있다는 등의 사정을 들어 유효하다고 판시 (송진호, 이상민, 정진환, “물가변동 배제특약의 효력에 관한 최근 판결과 주요 시사점”, 법률신문, 2024.6.18.)

국토교통부는 최근 판례와 「민법」의 개정 방향¹⁶⁾ 등을 고려하여, 계약 후 물가변동 등으로 인한 계약금액 변경 필요시 성실하게 협의하도록 하는 개정안의 내용에 동의하는 입장임.

대한건설협회, 대한전문건설협회, 한국건설경영협회는 민법상 사정 변경의 원칙에 따라 예상치 못한 사정이 발생한 경우에는 계약내용 변경을 허용하는 것이 당연하고, 최근 건설자재 가격 및 인건비 상승으로 발주자와 시공사 간 분쟁이 빈번하게 발생하고 있고 이는 건설사뿐만 아니라 소비자, 근로자, 자재·장비업체 등의 연쇄적인 피해로 이어지게 되며, 민간과 공공의 건설공사가 본질적으로 차이가 없어 발주자가 누구인지에 따라 제도 운영이 이원화될 필요가 없다는 이유 등으로 개정안에 찬성하는 입장이며,

한국건설경영협회는 추가적으로 개정안의 실효성 확보를 위해 정당한 이유 없이 계약금액의 조정을 이행하지 않는 경우에 대한 과태료를 규정할 필요가 있다는 입장임.

16) 2025.2.7. 법무부는 사정 변경에 관한 규정을 신설하는 내용 등의 “민법 일부개정법률안”을 입법예고 하였음.

“민법 일부개정법률안 입법예고”(공고: 제2025-35호, 예고기간: 2025.2.7.~2025.3.19.)

제538조의2(사정 변경) ① 계약 성립의 기초가 된 사정이 현저히 변경되었고 당사자가 계약 성립 당시 이를 합리적으로 예견할 수 없었던 경우에, 그로 인하여 계약을 그대로 유지하는 것이 당사자의 이해에 중대한 불균형을 초래하는 때에는 당사자 일방은 상대방에 대하여 계약의 수정을 청구할 수 있다.

② 계약의 수정이 가능하지 아니한 때 또는 그 수정이 변경된 사정 아래에서 사회관념상 당사자에게 기대될 수 없는 때에는 당사자는 계약을 해제 또는 해지할 수 있다.

(법제처(<https://www.moleg.go.kr/>)-법제업무정보-입법예고)

참고로, 「국가계약법」 제19조의 계약금액 조정에 대해서도 제도 개선 필요성이 제기되고 있는데, 조정 사유에 장기계속계약¹⁷⁾의 총계약 기간 변경을 포함한 계약기간의 변경을 추가하는 내용으로 2건의 “국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안”¹⁸⁾이 발의

17) 「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.

18) “국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안”, 의안번호 제2207070호, 복기왕의원 대표발의
“국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안”, 의안번호 제2208312호, 송언석의원 대표발의

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, 계약기간(제21조제2항에 따른 장기계속계약에 있어서 총계약기간을 포함한다)의 변경 및----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.	제19조(물가변동 등에 따른 계약금액 조정) ----- ----- ----- ----- -----설계변경, 계약기간의 변경(제21조제3항에 따른 총계약기간 연장을 포함한다),----- ----- ----- ----- -----.
제21조(계속비 및 장기계속계약) ①·② (생략) <u><신설></u>		제21조(계속비 및 장기계속계약) 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

되어 기획재정위원회에 계류 중임.

문 의 처
02)6788-5591

현 행	복기왕의원안	송언석의원안
<신 설>		2. 계약상대자의 책임 없는 사유로 시공이 지연되거나 중단되었을 경우 3. 그 밖에 계약상대자의 책임에 속하지 아니하는 사유에 따라 계약 이행이 지체된 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 ④ 제3항에 따른 계약상대자의 신청절차 등 총계약기간 연장에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.