

추가 · 변경공사에 대한 추가공사비 미지급실태 및 개선방안

이보라 · 박승국



추가 · 변경공사에 대한 추가공사비 미지급실태 및 개선방안

이보라 · 박승국

2017. 3

대한건설정책연구원

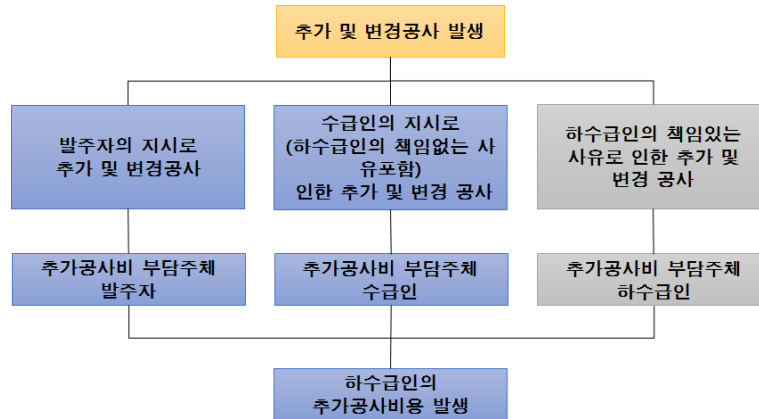
요 약

- 본 연구는 공정한 하도급거래 질서 확립 및 수급사업자의 적정공사비 확보를 위해 추가공사비 미지급 실태와 문제점을 분석하고 개선방안을 제안함.
- 주요 연구내용 및 방법으로는 건설산업기본법, 하도급법 등 추가변경공사비 미지급 관련 법령 검토 후, 추가변경공사비 미지급 실태관련 업체 설문조사 및 분석을 통해 추가공사비 미지급 분쟁 현황(건설하도급분쟁조정협의회 자료), 추가공사비 미지급 금액 실태(플랜트공사), 전문건설업체대상 추가공사비 미지급 관련 설문분석(업종별, 규모별)을 실시하였음. 설문을 통해 추가·변경공사(설계변경, 물가변경 등)에 대한 원도급업체 지시 형태, 추가·변경공사비 지급비율 및 미지급 사유, 추가·변경공사비 미지급 해결방안을 다루었음. 추가공사비 지급 관련 판례 및 사례 분석 등을 통해 개선방안 제시를 위해 설계변경 등에 의한 추가공사비 확보를 위한 관련 법령 개정안을 제시하였음.

1. 추가변경공사 개념 및 발생

- 추가변경공이란 설계변경 또는 그 밖의 사유로 당초 하도급계약의 산출내역에 포함되어 있지 아니한 공사라고 정의하고 있으며,(건설산업기본법 제36조의2) 공사계약일반조건에서 세부 내용을 언급하고 있음.
- 공사계약일반조건 제19조(설계변경 등)에 의한 설계변경은 다음의 경우임.
 - 설계서의 불분명·누락·오류 및 설계서간의 상호모순 등에 의한 설계 변경 : 공사계약일반조건 제19조의2
 - 현장상태와 설계서의 상이로 인한 설계변경 : 공사계약일반조건 제19조의3
 - 신기술 및 신공법에 의한 설계변경 : 공사계약일반조건 제19조의4
 - 발주기관의 필요에 의한 설계변경 : 공사계약일반조건 제19조의5
 - 소요자재의 수급방법 변경 : 공사계약일반조건 제19조의6
- 추가변경공사비 발생사유에는 ① 공사물량의 증감이 발생하는 경우, ② 기존 공종 삭제 후 계약목적물이 변경되어 신규 비목이 발생하는 경우, ③ 기존 공종 삭제 후 물량 증감 없이 현장여건 변화에 따라 신규비목이 발생하는 경우, ④ 당초 계약 이외 추가로 신규공사를 수행하는 경우, ⑤ 물가 변동이 발생하는 경우, ⑥공사기간이 연장되는 경우 등이 있음.

요 약



〈요약그림 1〉 추가 및 변경공사 발생에 따른
추가공사비 개념

2. 추가공사비 미지급 실태

- 추가공사비 미지급 실태 및 현황을 파악하기 위해 과거 3년 동안의 건설 분쟁 조정실태와 플랜트공사, 전문건설업체의 추가공사비 미지급 설문분석을 통해 검토한 결과 추가공사비 미지급 현황이 여전한 것으로 조사되어 추가공사비 미지급 문제가 여전히 상존하고 있음.
- 건설분쟁조정실태의 경우 공사대금 미지급에 관한 내용이 대부분을 차지하고, 그중 추가공사비 미지급이 전체 분쟁건수의 약 1/3을 차지하고 있으며, 이러한 현상은 과거 3년 동안 계속 증가추세를 보이고 있음. 플랜트공사의 경우 추가공사비 미지급 규모가 당초 계약액보다 무려 96%나 되어 심각한 수준인 것으로 조사됨.
- 추가공사비 미지급 규모는 전체 하도급공사 건수 대비 약 10.4%, 전체 하도급 기성액 대비 약 1.2% 비율을 차지하고 있어, 2016년 한 해 동안 전체 전문건설업체 시장으로 적용하면 약 20,965건의 하도급공사 건과 약 7천억 원의 미지급된 추가공사비와 1개 전문건설 업체당 약 2억 원의 추가공사비 미지급액이 발생하고 있는 것으로 추정됨. 기업규모가 큰 전문건설업체일수록 추가공사비 지급을 제대로 받고 있지 않으며, 신청한 추가공사비의 지급 비율도 상대적으로 낮은 것으로 나타났음.

요 약

3. 추가공사비 미지급 개선방안

- 원사업자의 지시에 따라 수급사업자가 시공한 경우 발생하는 추가공사비는 발주자로부터 증액 받지 못했더라도 수급사업자에게 증액 지급하는 규정을 신설함.
 - 당초 계약내용과 달리 원사업자의 지시에 따라 추가 및 변경공사를 수행하여 추가비용이 발생하였을 때 발주자로부터 추가 및 변경공사를 인정받지 못할지라도 수급사업자에게 추가공사비를 지급하도록 하여 비용 전가를 방지하도록 규정함.(건설산업기본법 제36조의2 제3항과 하도급거래공정화에 관한 법률 제16조 신설된 제3항 신설)
- 적정 설계금액 산정과 추가공사비 발생에 따른 적극적인 모니터링, 정기적이며 지속적인 관리감독 등 종합적인 대처를 통해 추가공사비 미지급 관행을 단절하여 하수급인의 위험부담 감소 및 하도급대금관련 분쟁발생을 예방할 수 있을 것임.
 - 발주자, 수급인, 하수급인의 건설계약관계에 있어 수동적이며 정보 접근에 있어 불리하지만 건설도급 특성상 도급 상위단계의 계약관계의 추가 및 변경에 대해 적극적인 대응자세가 필요할 것임.
 - 당초 발주자의 적정한 설계금액 산정이 우선되어야 할 필요가 있을 것이며, 추가공사비 미지급에 대한 처벌조항이 시정 명령 등 경미하여 관련 실태가 개선되지 않아 불공정 하도급실태가 개선될 때까지 처벌조항의 강화가 필요할 것임.
 - 추가공사비 미지급 여부를 관계당국에서 원도급업체와 발주자를 수시로 관리 감독하여야 하며 하도급업체들로 부당하게 미지급을 받지 않았는지 실태파악을 분기별로 진행하는 등 정부의 주기적이며 지속적으로 정확한 추가공사비 미지급 실태를 파악하여 향후 개선방안 마련에 박차를 가해야할 것임.

목 차

I. 서론	1
II. 추가변경공사비 지급관련 규정 검토	3
1. 추가변경공사 개념	3
2. 추가변경공사비 지급관련 법령고찰	5
III. 추가변경공사의 추가공사비 미지급 실태분석	11
1. 추가변경공사의 추가공사비 미지급 현황(일반)	11
2. 추가변경공사의 추가공사비 미지급 실태 설문분석	17
IV. 추가변경공사비 미지급 개선방안	41
1. 추가변경공사비 지급 실태 분석	41
2. 관련 법령 개정 및 처벌조항 강화	43
3. 하도급업체의 적극적인 대응	47
4. 발주자 및 공사감독관의 관리감독 및 조정시스템 기능 강화	48
5. 적정한 설계금액 반영 필요	48
V. 결론	50
참고문헌	52

I. 서론

- 건설공사의 도급계약은 계약을 하는 당사자 간 동등한 입장에서 합의하에 공정한 계약을 체결하고 신의 성실의 원칙에 따라 계약을 이행하여야 함.
- 건설산업기본법 제22조에서는 건설도급계약의 원칙과 방법에 따라 건설공사 계약 시 도급금액, 공사기간 등 건설산업기본법 시행령이 정하는 규정에 의해 해당 계약 내용을 포함하여 계약서에 분명하게 적어, 서명 또는 기명날인한 계약서를 서로 주고받아야 함.
- 마찬가지로 설계변경으로 인한 추가공사비와 지하가시설, 압판정, 돌관공사 등으로 인한 추가공사비, 공사조건 변경으로 인한 공법변경으로 발생하는 추가공사비 등이 발생했을 경우에도 계약과정과 동일한 절차 및 방법이 적용되어야 함.
- ‘하도급거래 공정화에 관한 법률’에서는 서면의 교부 및 서류의 보존은 하도급 거래에 있어 원사업자의 의무사항으로 규정하고 있으며 서면의 기재사항으로는 위탁일, 수급사업자가 위탁받은 것의 내용 등이 있음.
- 그러나 원·하도급의 불평등한 계약관계에 있어 추가 및 변경공사의 경우 공사의 시급성, 편의성 등을 이유로 추가변경공사에 대한 서면 교부 및 관련 변경 계약이 제대로 이뤄지고 있지 않음.
- 원도급자가 당초의 약속과는 달리 실행예산 부족, 작업지시 근거가 없음 등을 이유로 추가공사 대금의 지급을 미루거나 지급하지 않는 경우가 다수 발생하며, 지급된 추가공사비라도 하수급인이 신청한 추가공사비에 미치지 못하는 수준임.
- 이에 본 연구에서는 추가공사비 미지급 실태와 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하여 공정한 하도급거래 질서 확립 및 수급사업자의 적정공사비 확보에 크게 기여하고자 함.
- 주요 연구내용 및 방법으로는 건설산업기본법, 하도급법 등 추가변경공사비 미지급 관련 법령 검토 후, 추가변경공사비 미지급 실태관련 업체 설문조사 및 분석을 통해 추가공사비 미지급 분쟁 현황(건설하도급분쟁조정협의회 자료), 추가공사비 미지급 금액 실태(플랜트공사), 전문건설업체대상 추가공사비 미지급 관련 설문분

석(업종별, 규모별)을 실시하였음. 설문을 통해 추가·변경공사(설계변경, 물가변경 등)에 대한 원도급업체 지시 형태, 추가·변경공사비 지급비율 및 미지급 사유, 추가·변경공사비 미지급 해결방안을 다루었음.

- 추가공사비 지급 관련 판례 및 사례 분석 등을 통해 개선방안 제시를 위해 설계변경 등에 의한 추가공사비 확보를 위한 관련 법령 개정안을 제시하였음.

II. 추가·변경공사비 지급관련 규정 검토

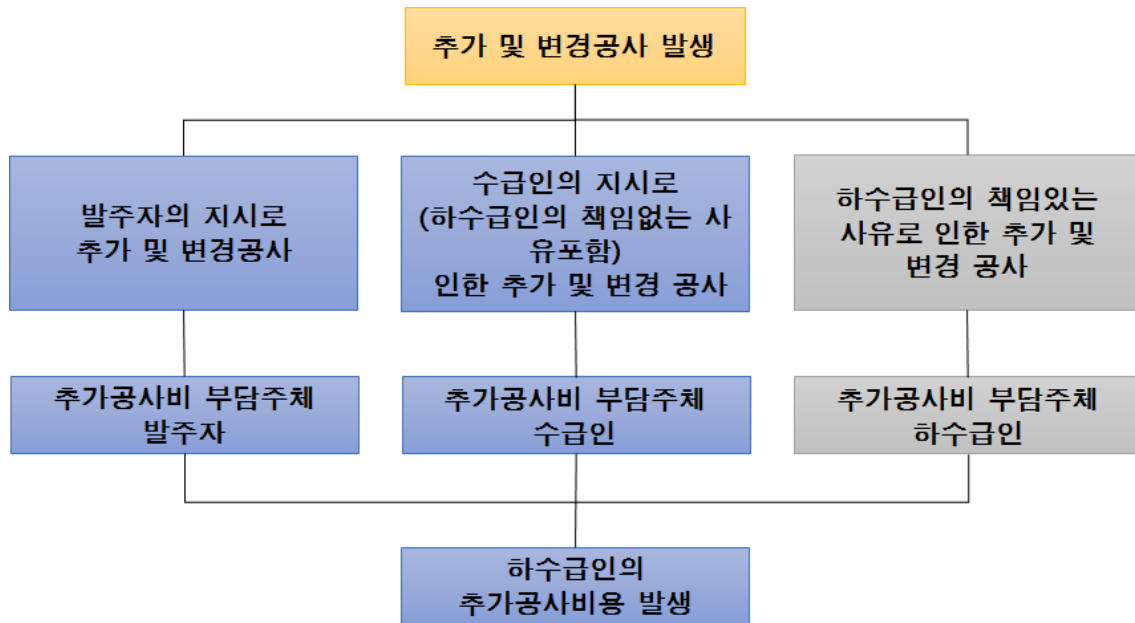
1. 추가·변경공사 개념

1) 추가·변경공사 개념

- 추가·변경공사란 설계변경 또는 그 밖의 사유로 당초 하도급계약의 산출내역에 포함되어 있지 아니한 공사라고 정의하고 있으며, (건설산업기본법 제36조의2) 공사계약일반조건에서 세부 내용을 언급하고 있음.
- 공사계약일반조건 제19조(설계변경 등)에 의한 설계변경은 다음의 경우임.
 - 설계서의 불분명·누락·오류 및 설계서간의 상호모순 등에 의한 설계 변경 : 공사계약일반조건 제19조의2
 - 현장상태와 설계서의 상이로 인한 설계변경 : 공사계약일반조건 제19조의3
 - 신기술 및 신공법에 의한 설계변경 : 공사계약일반조건 제19조의4
 - 발주기관의 필요에 의한 설계변경 : 공사계약일반조건 제19조의5
 - 소요자재의 수급방법 변경 : 공사계약일반조건 제19조의6
- 설계변경 등에 따른 하도급변경계약은 도급계약이 변경된 날부터 30일 이내에 체결되어야 하며, 변경계약에 따른 추가대금은 원사업자가 발주자로부터 해당 금액을 지급받은 날부터 15일 이내에 수급사업자에게 지급하여야 함. 15일 초과 지급 시 하도급법에 위반되며, 지연일수에 따른 지연이자(연 15.5%)를 지급하여야 함.

2) 추가 및 변경공사에 따른 하수급인의 추가비용

- 건설하도급 계약이행과정에서 하수급인이 지출하는 비용 중 당초 계약금액 이외 발생하는 비용을 추가비용이라 할 수 있으며, 하수급인의 귀책사유 여부에 따라 추가비용 주체가 상이함.

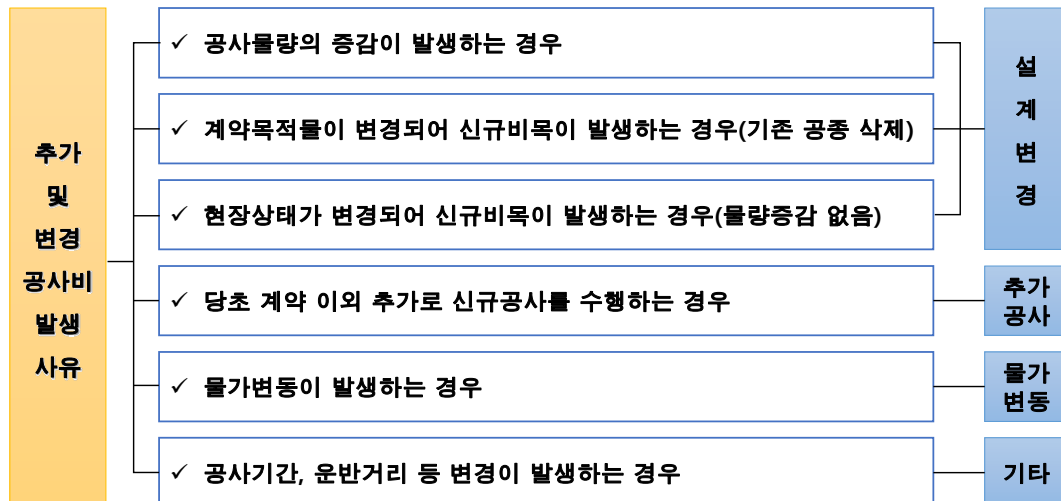


〈그림 II-1〉 추가 및 변경공사 발생에 따른 추가공사비 개념

- 본 연구에서는 하수급인의 귀책사유로 인한 추가 및 변경공사의 추가공사비용은 제외함.

3) 추가변경공사비 발생

- 추가·변경공사비 발생사유에는 ① 공사용량의 증감이 발생하는 경우, ② 기존 공종 삭제 후 계약목적물이 변경되어 신규 비목이 발생하는 경우, ③ 기존 공종 삭제 후 물량 증감 없이 현장여건 변화에 따라 신규비목이 발생하는 경우, ④ 당초 계약 이외 추가로 신규공사를 수행하는 경우, ⑤ 물가 변동이 발생하는 경우, ⑥ 공사기간이 연장되는 경우 등이 있음. 본 연구에서는 설계변경 및 추가공사에 의한 추가공사비 지급 실태를 살펴보고자 함.



〈그림 II-2〉 추가 및 변경공사비 발생 사유

2. 추가변경공사비 지급관련 법령 고찰

1) 공공건설공사의 수급인의 계약금액 조정

- 국가계약법령에서 계약에 관한 기본적인 사항을 정하는데 있어 계약업무를 원활하게 수행할 수 있도록 계약이행의 확정성 및 안정성을 도모하기 위하여 확정계약을 원칙으로 하고 있으므로 일단 체결된 계약내용은 이를 변경할 수 없는 것이 원칙임. 그러나 대부분의 계약은 장기간에 걸쳐 이행되는 계속적 채권·채무관계이므로 계약기간 중 물가변동, 설계변경 등 경제적 사정이나 여건이 변동될 가능성이 큰데, 만약 그 경우에도 당초 계약내용 그대로 이행하게 된다면 계약당사자 일방에게 불공평하고 부당한 결과가 초래될 수 있음.
- 국가계약법에서 일정한 기준이나 요건에 해당되는 경우에는 확정된 계약금액을 변경·조정할 수 있도록 규정하면서 그 대상으로는 물가변동으로 인한 계약금액의 조정, 설계변경으로 인한 계약금액의 조정, 기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정 등 3가지 경우로 정의하고 있음.(국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행령 제64조(물가변동으로 인한 계약금액의 조정), 제65조(설계변경으로 인한 계약금액의 조정), 제66조(기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정))
 - 수급인은 계약금액조정사유 발생시, 발주기관에 그 사유와 조정금액을 명시한 서면을 청구하고, 발주기관은 수급인으로부터 계약금액의 조정을 청구 받은 날부터 30일 이내에 계약금액을 조정하여야 함.

① 물가변동으로 인한 계약금액의 조정

- 물가변동으로 인한 계약금액의 조정은 경제상황의 변동으로 인하여 당초의 계약내용을 그대로 유지하는 것을 계약의 기본원칙인 신의성실의 원칙과 공평에 반하게 되는 경우로 보아 일정한 정도 이상의 물가변동이 발생하게 되면 공평성을 보장하고 원활한 계약이행을 도모하기 위하여 계약금액을 조정 하도록 한 것임.
- 국가계약법 및 공사계약일반조건에서는 계약금액 조정 기준일(조정사유가 발생한 날을 말한다)을 계약을 체결한 날부터 60일 이상 경과하고 동시에 물가상승이 100분의 5이상 증감한 때로 규정하고 있음.
- 국가계약법시행규칙 제74조제5항에 의거하면 물가변동으로 인한 계약금액을 조정함에 있어서 그 조정금액은 계약금액 중 조정기준일 이후에 이행되는 부분의 대가(이하 “물가변동적용대가“라 한다)에 품목조정을 또는 지수조정을 곱하여 산출하되, 계약상 조정기준일전에 이행이 완료되어야 할 부분은 이를 물가변동적용대가에서 제외하고 있음.

② 설계변동으로 인한 계약금액의 조정

- 설계변경은 설계서인 설계도면, 공사시방서 및 물량내역서가 변경되는 것을 의미함.
- 설계변경은 당초 체결한 계약내용이 바뀌는 것이므로 계약내용의 변경에 따라 계약금액이 조정되어야 함은 지극히 당연한 것인바, 수급인과 발주기관은 계약금액의 조정방법에 대한 분쟁을 방지하기 위하여 국가계약법 및 공사계약일반조건에서 그 방법을 명문화하고 있음.
- 국가계약법시행령 제65조제3항 및 공사계약일반조건 제20조제2항에 따르면 발주기관이 설계변경을 요구한 경우의 단가는 설계변경당시를 기준으로 산정한 단가와 동 단가에 낙찰률을 곱한 금액의 범위 안에서 발주기관과 계약상대자가 상호 협의하여 결정하는 것임.

③ 기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정

- 기타 계약내용의 변경이란 물가변동과 설계변경의 경우 외에 공사기간 및 운반거리 변경, 현장상태의 변화 등에 따라 계약내용이 변경되는 것을 의미함.

2) 하수급인의 추가변경공사비 관련 법령 검토

- 수급인과 하수급인과의 하도급거래관계를 규정하고 있는 법령은 건설산업기본법령 및 하도급법령이 있고, 공정거래위원회가 사용권고하는 건설공사 표준하도급계약서가 있음. 이에 따라 현행법령 및 하도급계약조건상에 규정되어 있는 하수급인의 계약금액조정 관련 내용을 살펴보면 다음과 같음.

① 건설산업기본법상 추가공사비 지급 관련 규정

- 건설산업기본법령상 하수급인의 계약금액조정 관련규정은 수급인이 발주기관으로부터 지급받은 공사금액의 내용과 비율에 따라 하수급인에게 추가비용을 지급하여야 하고, 감소된 때에는 감액 지급한다는 조항이 명시되어 있음.
- 수급인은 하수급인에게 설계변경 또는 그 밖의 사유로 당초 하도급계약의 산출내역에 포함되어 있지 않은 공사를 요구하는 경우 해당 공사의 하수급인에게 추가·변경공사의 내용, 금액 및 기간 등 추가·변경공사와 관련하여 필요한 사항을 서면으로 요구하여야 하며, 이때 수급인은 필요시 발주자에게 서면으로 확인을 받을 수 있도록 규정하고 있음.(건설산업기본법 제36조의2)
 - 서면교부 요구 방법으로는 내용증명우편, 전자문서의 방법을 취할 수 있으며(건설산업기본법 시행령 제34조의7), 서면교부를 하지 않을 경우 500만 원 이하의 과태료를 부과함(건설산업기본법 제99조)
 - 그러나 수급인의 지시 등 하수급인의 책임 없는 사유로 인하여 발생한 추가비용에 대하여는 별도의 조항이 마련되어 있지 않음.
 - 즉 건설산업기본법령에는 하수급인에게 추가비용이 발생한 경우, 수급인이 발주기관으로부터 추가비용을 지급받지 못하고 있더라도 하수급인이 수급인으로부터 추가비용을 지급받을 수 있는 별도의 명문규정이 없음.
 - 건설산업기본법 제36조는 하수급인이 실제 건설현장에서 물가변동·설계변경·기타 계약내용의 변경으로 추가비용이 발생한 경우라도 수급인이 추가비용을 청구하지 않았거나 청구하였더라도 발주기관으로부터 추가공사금액을 지급받지 못하고 있는 경우라면, 하수급인이 계약목적물 완성을 위하여 자재·인원·장비 등을 직접 투입함으로써 발생한 소요비용을 어떠한 방식으로든지 수급인에게 계약금액 조정 청구를 할 수 없다는 식으로의 해석 가능성을 열어놓고 있음.¹⁾

② 하도급거래공정화에관한법률상 추가공사비 지급 관련 규정

- 하도급법령 역시 하수급인의 계약금액조정 관련규정은 원사업자(수급인)는 발주기관으로부터 지급받는 추가금액의 내용과 비율에 따라 수급사업자(하수급인)의 하도급대금을 증액하여야 하고, 감액을 받은 경우에는 그 내용과 비율에 따라 감액할 수 있다는 조항만 있을 뿐, 이외 별도로 하수급인의 계약금액조정과 관련한 조항을 마련해 놓고 있지 않음.
- 추가 및 변경공사 발생시 관련 서류 교부 의무화에 관한 규정으로 원사업자가 수급사업자에게 제조 등의 위탁을 하는 경우 및 제조 등의 위탁을 한 이후에 해당 계약내역에 없는 제조 등의 위탁 또는 계약내역을 변경하는 위탁(추가·변경위탁)을 하는 경우 서면 교부를 의무화하고 있음.(하도급법 제3조)
 - 건설위탁의 경우 수급사업자가 제조 등의 위탁 및 추가·변경위탁에 따른 계약공사를 착공하기 전에 서면을 교부하도록 하며, 서면에는 하도급대금과 그 지급방법 등 하도급계약의 내용, 원재료의 가격변동에 따른 하도급대금의 조정요건, 방법 및 절차 등을 기입하고 아래에서 사항을 적고 원사업자와 수급사업자가 서명 또는 기명 날인함.

추가·변경위탁에 따른 서면 교부 내용

1. 위탁일과 수급사업자가 위탁받은 것(이하 "목적물등"이라 한다)의 내용
2. 목적물등을 원사업자(原事業者)에게 납품·인도 또는 제공하는 시기 및 장소
3. 목적물등의 검사의 방법 및 시기
4. 하도급대금(선급금, 기성금 및 법 제16조에 따라 하도급대금을 조정한 경우에는 그 조정된 금액을 포함한다. 이하 같다)과 그 지급방법 및 지급기일
5. 원사업자가 수급사업자에게 목적물 등의 제조·수리·시공 또는 용역수행행위에 필요한 원재료 등을 제공하려는 경우에는 그 원재료 등의 품명·수량·제공일·대가 및 대가의 지급방법과 지급기일
6. 목적물등의 제조·수리·시공 또는 용역수행행위를 위탁한 후 원재료 등의 가격변동 등에 따른 하도급대금 조정의 요건, 방법 및 절차

1) 김용수, 하수급인의 추가비용 청구에 대한 문제점 및 개선방안에 관한 연구: 공공건설공사를 중심으로, 중앙대 건설대학원 석사논문, 2004, p.23.

작업지시서

결	주무관	기전팀장	시설관리과장
재	홍길동	허균	04/24 김길동

건 명	2015년 ○○○ △△수리 (연간단가 계약 1차수)		
위 치	○○가압장, △△중압장, □□2 중압장		
계 약 자	D렘프(주) 대표이사 □□□		
수리기간	2015 년 4월 27일 ~ 2015 년 5월20일까지(23일간)		
수리개요	○ 사유 - ○○가압장 노후펌프수리 : 75HP×2대(1,2호 수리) - □□2 중압장 중압펌프수리 : 해당 급수구역의 수계변경중 유입수 차단(2014. 5.10)으로 모터과열에 의한 절연파괴로 잦은 고장발생되어 수리(2호) - △△중압장 노후중압 펌프수리 (2호) ○ 내역 : 모터 절연보강수리 및 펌프 베어링 교체,스리브교체, 그랜드 패킹 교체 및 기타수리등 ※ 수리내역서 참조		
예산금액	17,349,240원(계약금 :38,134,000원, 잔액 : -원)		
점 검 자	적급 : 공업 6급	성명 : 강 순 길	
(입회자)	적급 : 전기장6급	성명 : 김 응 태	

위와 같이 작업지시 하오니 기한내 조치하여 주시기 바랍니다.

2015년 4월 24일

작성자 : 시설관리과 공업6급 ○○○

확인자 : 시 설 관 리 과 장 △△△

〈그림 II-3〉 작업지시서 예시

- 원사업자는 추가변경위탁의 통지를 받은 날부터 15일 이내에 그 내용에 대한 인정 또는 부인(否認)의 의사를 수급사업자에게 서면으로 회신을 발송하여야 하며, 이 기간 내에 회신을 발송하지 아니한 경우에는 원래 수급사업자가 통지한 내용대로 위탁이 있었던 것으로 추정하며, 원사업자와 수급사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 하도급거래에 관한 서류를 보존하도록 함. 단 발주자가 수급사업자에게 직접 통지한 경우에는 원사업자가 통지하지 않아도 됨.
- 추가변경위탁에 의한 하도급대금의 증액 또는 감액은 원사업자가 발주자로부터 계약금액을 증액 또는 감액 받은 날부터 30일 이내에 시행해야 함. 또한 원사업자가 계약금액 증액에 따라 발주자로부터 추가금액을 지급받은 날부터 15일이 지난 후에 추가 하도급대금을 지급하는 경우의 이자를 지급해야 함.
- 하도급법 또한 건설산업기본법과 마찬가지로 수급인이 발주기관으로부터 추가비용을 지급받지 않고 있는 경우에 대하여는 별도의 명문규정이 없음.

- 건설산업기본법령과 동일하게 실제 건설현장에서 물가변동·설계변경·기타 계약내용의 변경으로 추가비용이 발생한 경우라도 수급인이 추가비용을 청구하지 않았거나 청구하였더라도 발주기관으로부터 추가공사금액을 지급받지 못하고 있는 경우, 하수급인이 계약목적물 완성을 위하여 자재·인원·장비 등을 직접 투입함으로써 발생한 소요비용을 어떠한 방식으로든지 수급인에게 계약금액조정 청구를 할 수 없다는 해석가능성을 열어놓고 있음.²⁾
- 서면교부 미시행시 원사업자를 수급사업자에게 하도급대금의 2배에 해당하는 금액 이하의 벌금을 부과하고 있음.(하도급법 제30조)

③ 표준하도급계약서상 추가공사비 지급 관련 규정

- 발주자의 추가공사비 지급여부와 상관없이 수급인이 하수급인에게 추가공사비를 지급하라는 규정이 있어 추가공사비 지급에 대한 규정으로 추가공사비 지급의 실효성을 제고하고 있음.
- 건산법과 하도급법과 마찬가지로 추가 및 변경공사 착공하기 전까지 추가·변경공사와 관련된 서면을 발급하도록 규정하고 있으나, 원사업자의 지시에 따라 수급사업자가 시공한 추가·변경공사에 대해 원사업자는 발주자로부터 증액을 받지 못하였다 하더라도 수급사업자에게 증액하여 지급하라는 별도의 규정을 마련함.(표준하도급계약서 제11조(추가·변경공사에 대한 서면 확인 등))

2) 김용수, 하수급인의 추가비용 청구에 대한 문제점 및 개선방안에 관한 연구: 공공건설공사를 중심으로, 중앙대 건설대학원 석사논문, 2004, p.24.

Ⅲ. 추가·변경공사의 추가공사비 미지급 실태분석

- 추가변경공사 발생 시 추가공사비 미지급 현황에 대한 건설업체의 다양하고 심도 있는 의견을 수렴하고자 건설하도급분쟁협의회 및 전문건설업 실태조사 분석보고서³⁾를 통한 일반 현황과, 추가공사비 미지급실태에 대한 전문적인 의견을 구하기 위해 설문조사를 병행하였음.

1. 추가변경공사의 추가공사비 미지급 현황(일반)

1) 건설하도급분쟁조정협의회의 추가공사비 미지급 실태

- 건설하도급 분쟁조정기관에는 공정거래위원회, 한국공정거래조정원, 중소기업중앙회, 건설하도급분쟁조정협의회의 4개 조정기관에서 중재를 진행하고 있음. 4개의 분쟁조정기관중 건설하도급분쟁조정협의회의 분쟁조정 통계 값을 통해 추가공사비 미지급 실태를 살펴보았음.
- 건설하도급분쟁조정협의회 자료를 분석한 결과, 연도별 건설하도급 분쟁접수 현황으로 공사대금 미지급이 가장 높은 빈도를 차지하고 있으며 다음으로 추가공사대금 미지급이 공사대금 미지급 건수의 약 절반을 차지하고 있음.
- 2016년 추가변경공사시 서면 교부를 의무화하는 하도급법 개정이 있었지만 분쟁접수 수치에는 변화가 없는 것으로 나타나 건설하도급 분쟁접수 수치상 하도급법 개정 전후 추가변경공사대금 지급 상황이 개선되지 않은 것으로 조사되었음.
- 연도별 분쟁조정 접수건수중 추가공사대금 미지급 분쟁 비율은 2014년 33.5%, 2015년 36.1%, 2016년 37.8%로 추가공사대금 미지급에 대한 분쟁비율이 완만하게 증가하고 있는 것을 알 수 있음.

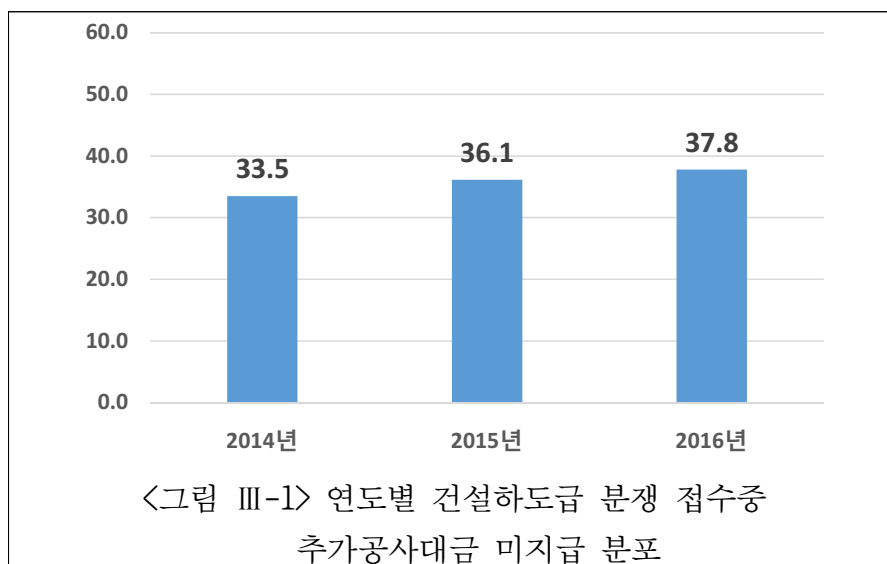
3) 전문건설업 실태조사 분석보고서는 매년 대한전문건설협회에서 전체 전문건설업체를 대상으로 전문건설업계의 기업경영에 관한 전반적 실태조사를 통해 도출된 각 조사항목별 문제점을 파악하여, 문제해결의 정책적 기초자료를 제공하고 있다.

〈표 III-1〉 연도별 건설하도급 분쟁 접수 현황

(단위: 건, %)

구 분	2014년		2015년		2016년	
공사대금 미지급	194	(59.3)	155	(65.2)	127	(85.0)
추가공사대금 미지급	115	(33.5)	101	(36.1)	108	(37.8)
어음할인지원이자 미지급	65	(7.7)	56	(8.4)	48	(3.1)
물가연동 미적용	15	(1.0)	13	(1.3)	4	(0.8)
기타	2	(34.0)	2	(33.5)	1	(2.4)
분쟁 접수건수	66	(100.0)	52	(100.0)	3	(100.0)

참조: 건설하도급분쟁조정협의회 자료 제공



2) 전문건설업의 추가공사비 미지급 실태(전문건설업 실태조사 분석보고서)

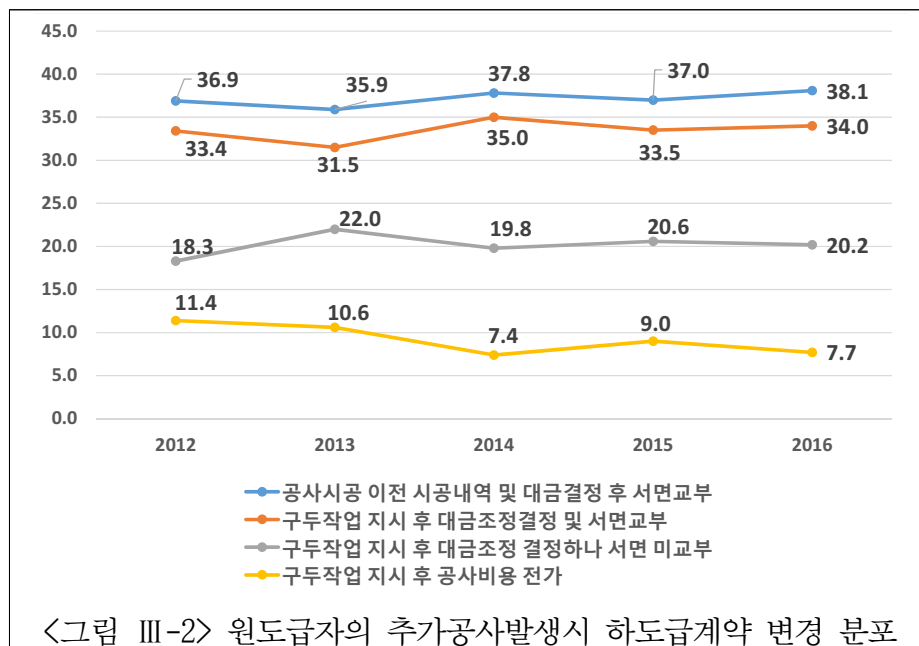
□ 추가 및 변경공사 발생시 원도급자의 추가공사 변경계약 형태별 연도별 추이를 보면, 관련 규정의 적법한 절차인 추가 및 변경공사 시공 이전에 내역을 결정한 후 변경 계약서 혹은 작업지시서 등의 서면을 교부한다는 응답 업체의 비율이 완만하게 증가하고 있는 추세임.

- 추가 및 변경공사 발생 시 하도급계약의 변경실태를 살펴보면, 변경공사 착공 전에 내역 및 대금을 결정한 후 서면을 교부하는 경우는 응답 업체의 약 37~38%인 것으로 조사되었음. 즉, 응답 업체의 62~63%는 적법한 절차가 아닌 방식으로 변경계약을 하고 있는 것으로 변경공사 전 변경계약을 하지 않아 추가공사에 적정한 추가 및 변경공사비 지급이 제대로 이뤄지기 힘든 상황임. 심지어 공사비용을 하도급업체에게 떠넘기는 응답비율도 10% 내외인 것으로 나타남.

〈표 III-3〉 원도급자의 추가공사발생시 하도급계약 변경 실태

(단위 : %)

구 분	2012	2013	2014	2015	2016
공사시공 이전 시공내역 및 대금결정 후 서면교부	36.9	35.9	37.8	37.0	38.1
구두작업 지시 후 대금조정결정 및 서면교부	33.4	31.5	35.0	33.5	34.0
구두작업 지시 후 대금조정 결정하나 서면 미교부	18.3	22.0	19.8	20.6	20.2
구두작업 지시 후 공사비용 전가	11.4	10.6	7.4	9.0	7.7
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0



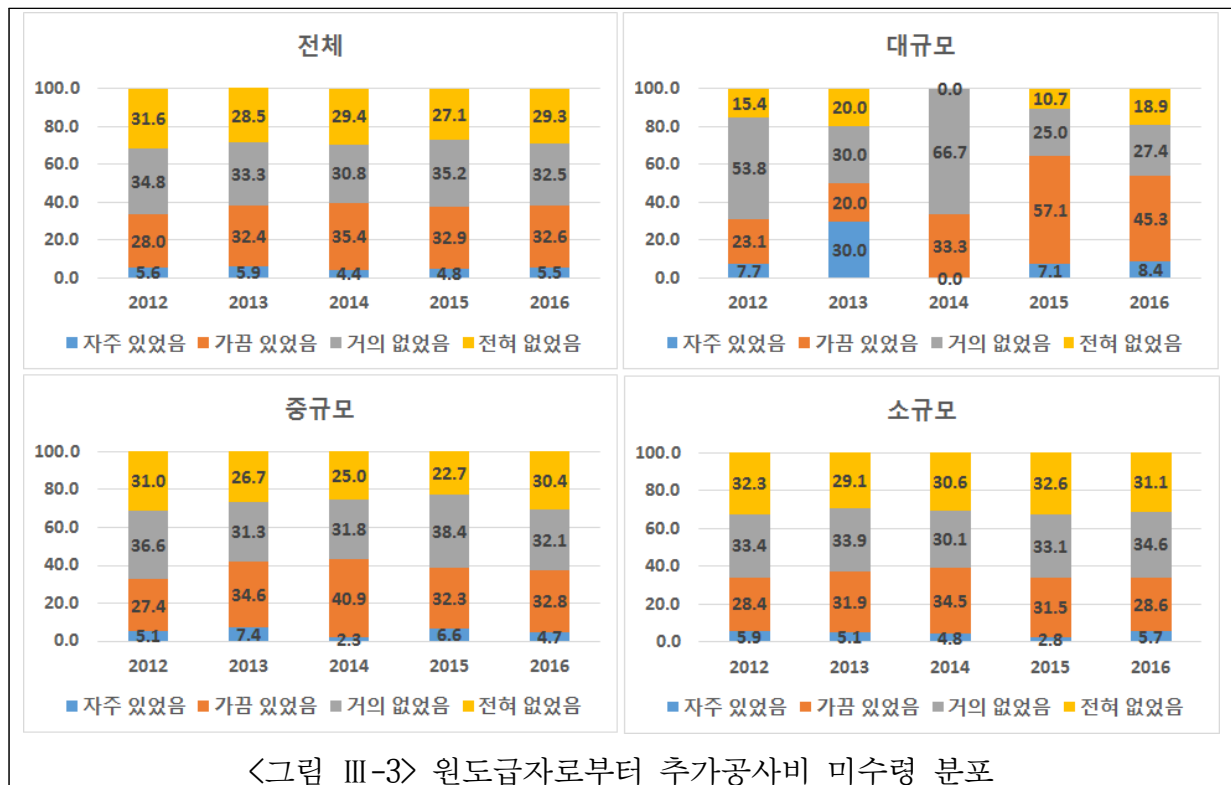
참조: 전문건설업 실태조사분석보고서(2012~2016)

- 하수급인이 수행한 추가공사에 대한 수급인의 2012~2016년 동안의 추가공사비 미수령 추이를 살펴본 결과, 뚜렷하게 개선되거나 악화되지 않고 비슷한 수준을 유지하고 있는 것으로 나타남.
- 추가공사를 완료하고도 수급인으로부터 추가공사비를 수령하지 못한 사례가 있다고 응답한 업체는 약 34%~39%이며, 이중 약 5~6% 이런 사례가 빈번히 일어나고 있는 것으로 나타남.
- 추가공사비 미수령 사례가 전혀 없다고 응답한 업체는 약 30% 내외에 불과한 것으로 추가공사비 미수령 실태가 심각한 것으로 조사됨.

〈표 III-4〉 원도급자로부터 추가공사비 미수령 사례

(단위 : %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016
자주 있었음	5.6	5.9	4.4	4.8	5.5
가끔 있었음	28.0	32.4	35.4	32.9	32.6
거의 없었음	34.8	33.3	30.8	35.2	32.5
전혀 없었음	31.6	28.5	29.4	27.1	29.3
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0



참조: 전문건설업 실태조사분석보고서(2012~2016)

3) 기계설비공사업종(플랜트)의 추가공사비 미지급 실태

- 기계설비공사업종중 전국 플랜트설치공사관련 추가·변경공사계약 현황을 살펴보면(2016.12.31. 기준 자료). 전체 플랜트공사의 공정률은 95% 이상이며, 당초 공사계약보다 증액된 추가공사비는 3,627억 원임.
- 전체 플랜트 건설하도급업체의 미지급된 추가공사금액은 3,627억 원으로 이는 공정률 100%가 안 되는 시점임을 감안하면 추후 추가공사비는 더욱 증가할 것으로 예상됨.
- 당초 계약액이 3,789억 원의 약 96% 규모의 추가변경공사비가 발생한 것으로 이는 약 공사규모가 처음 계약당시보다 2배 가까이 증가한 것으로 추가공사비 금액 규모가 상당한 것을 알 수 있음.
- 공사 현장 당 1개~9개의 하도급업체 추가공사비를 받지 못하였으며, 공정률 100%인 현장은 추가공사비 미지급 관련하여 중재 중에 있었음.
- 수급인은 하수급인의 추가 공사비에 대해 발주자로부터 받아야 줄 수 있다는 입장임. 그러나 발주자와 수급인은 확정단가 계약이지만, 수급인과 하수급인은 물량 계약이므로 물량증가로 인한 공사비 증가는 발주사와 상관없이 원사업자가 추가 공사비를 부담해야 함에도 책임을 지고 있지 않음.
- 설계변경, 주기 및 자재 공급 지연으로 인한 공기 지연발생에도 납기를 연장하거나 공사비에 반영하지 않아 발주자 잘못으로 인한 손실도 하수급인이 떠안음.

〈표 III-2〉 하도급업체의 추가·변경공사금액 미지급 현황

(단위: 억 원)

현장명	발주처 (공사기간)	원도급업체	하도급업체	공사비(억 원)			공정율 (%)
				당초계 약금액 (A)	변경계 약금액 (B)	미지금액 (B-A)	
D화력 9,10	D발전 (11.6~16.8)	A, K, S	S공작	539	1,043	504	100
T화력 9,10	S발전 (12.1~16.12)	T, D, H	SO이앤씨	559	959	400	99
Y화력 5,6	N발전 (12.3~14.12)	G, Q, L	SO이앤씨	303	745	442	100
YO화력1	N발전 (13.4~16.8)	P, D, S	G텍	280	400	120	100
S파워1,2	A발전 (12.6~16.10)	A, G	G텍	489	912	423	99
			J개발	493	1,258	765	95
SB 1,2	M발전 (13.8~17.6)	G, D, W	GO이앤씨	686	956	270	96
B1,2	E전력 (13.2~16.6)	S, E	GH	440	802	362	98
SHW 1,2호기 원전건설	H수력원자력 (10.4~18.2)	A, G, Y	W플랜트	216	237	21	90
			SO이앤씨	221	253	32	82
			W플랜트	261	288	27	80
			A	68	74	6	90
			Y플랜트	122	219	97	75
			S공작	336	376	40	98
			S기계설비	229	320	91	89
			J개발	68	86	18	75
			DO이앤씨	140	149	9	95
합계				3,789	7,075	3,627	

2. 추가변경공사의 추가공사비 미지급 실태 설문분석

1) 조사개요

- 추가변경공사비 미지급 실태 파악 후 개선방안을 지급방안 개선을 위해 전문건설업체를 대상으로 현행 추가변경공사비 미지급 실태 및 개선방안을 중심으로 설문내용을 구성함. 또한 더불어 전문건설업체 업종별 협의회 방문 및 업체 면담을 통한 자문조사도 병행하여 진행하였음.
- 조사내용은 추가·변경공사(설계변경, 물가변경 등)에 대한 원도급업체 지시 형태, 추가·변경공사비 지급비율 및 미지급 사유, 추가·변경공사비 미지급 해결방안, 기타 사항으로 구성함. 분석의 정확성을 높이기 위해 해당협회(대한전문건설협회, 대한기계설비협회)의 홈페이지의 시공능력평가액을 검색 및 활용하였음.
- 조사기간은 2017년 2월 1일부터 2월 17일 16일간이며, 조사대상업체는 업종별 고루 분포하도록 하였으며, 전문건설업체 331개 설문지를 회수하였음.

〈표 III-5〉 조사항목 및 세부내용

구분	세부항목
(1) 기업체 일반	- 업체명 - 주업종 - 전체시공능력평가액 - 응답자 직급
(2) 공사 일반	- 하도급 공사 건수 - 하도급 기성금액
(3) 추가공사비 실태	- 추가공사비 수령 여부 - 신청한 추가공사비 지급 비율 - 서면교부 의무화 전후 추가공사비 지급 - 서면교부 비율 - 미지급된 추가변경공사 건수 및 금액 - 추가공사 작업지시 형태 - 받기 어려운 추가공사비 항목 - 원도급업체가 주로 지급하지 않은 항목 - 추가공사비 지급하지 않은 이유 - 추가공사비 요구하지 못하는 이유
(4) 개선방안	- 추가공사비 미지급 해결방안 - 발주자 지급여부와 별도로 - 수급인의 하수급인 추가공사비 지급

2) 응답기업의 특성

- 설문응답자의 78.8%가 과장급 이상의 관리 및 책임의 직급으로 추가공사비 미지급에 대해 어느 정도 전문성을 갖추고 있는 것으로 판단됨.
- 응답업체의 주업종별 분포는 철근콘크리트공사업(15.7%)로 가장 높은 비율을 나타냈으며, 토공사업(10.9%), 기계설비공사업(10.9%), 조경식재공사업(9.1%), 금속구조물창호공사업(8.8%), 실내건축공사업(7.9%)의 순으로 응답하였으며, 가스시공업(0.6%)은 가장 낮은 응답률 나타냈음.⁴⁾

〈표 III-7〉 조사응답업체 주업종 분포

(단위: 건, %)

업종	업체수	비율
실내건축공사업종	26	(7.9)
토공사업종	36	(10.9)
미장방수조적공사업종	20	(6.0)
석공사업종	10	(3.0)
도장공사업종	14	(4.2)
비계구조물해체공사업종	7	(2.1)
금속구조물창호공사업종	29	(8.8)
지붕판금건축물조립공사업종	9	(2.7)
철근콘크리트공사업종	52	(15.7)
상하수도설비공사업종	14	(4.2)
보링그라우팅공사업종	9	(2.7)
포장공사업종	12	(3.6)
수중공사업종	2	(0.6)
조경식재공사업종	30	(9.1)
조경시설물설치공사업종	14	(4.2)
강구조물공사업종	9	(2.7)
가스시공업종	2	(0.6)
기계설비공사업종	36	(10.9)
합계	331	(100.0)

4) 업종별 응답비율의 편차가 큰 것은 모집단의 업체 편차가 높는데 기인한 것으로 철근콘크리트공사업종의 업체 수는 2016년 기준 11,334개이고, 준설공사업종의 업체 수는 33개로 업체 간 격차가 크기 때문임.

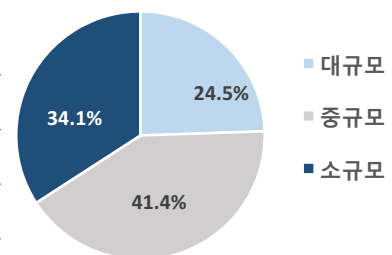
□ 응답업체의 규모별 분석을 위해 업체의 시공능력평가액에 따라 대규모, 중규모, 소규모로 구분하였음. 조사대상업체중 대규모 업체는 조사대상업체의 약 24.5%를 차지하고 있었으며, 중규모 업체는 41.4%, 소규모 업체는 34.1%의 분포를 나타냄.

○ 시공능력평가액의 구분 기준은 전문건설업 실태조사 분석보고서의 업체별 규모 구분에 따라 시공능력평가액인 200억 이상인 업체를 대규모, 시공능력평가액이 34억 이상 200억 미만인 업체는 중규모, 34억 미만인 업체를 소규모 업체로 구분함.

〈표 III-8〉 조사응답업체 시공능력평가액 분포(대, 중, 소)

(단위: 만원, 건, %)

구분	기 준	시공능력평가액 합계 (만원)	업체수
대규모	200억 이상	608,048,367	81 (24.5)
중규모	34억 이상 ~ 200억 미만	110,982,079	137 (41.4)
소규모	34억 미만	19,239,009	113 (34.1)
합계		738,269,455	331 (100.0)



□ 조사응답 업체들의 지역별 분포는 서울 97개 업체(29.4%), 부산 41개 업체(12.4%), 대구 33개 업체(10.0%), 광주 32개 업체(9.7%)등의 순서로 10% 내외 분포를 보이고 있어 주된 조사대상지역이 분석에 주로 반영될 것으로 판단됨.

〈표 III-9〉 응답업체 지역별 분포

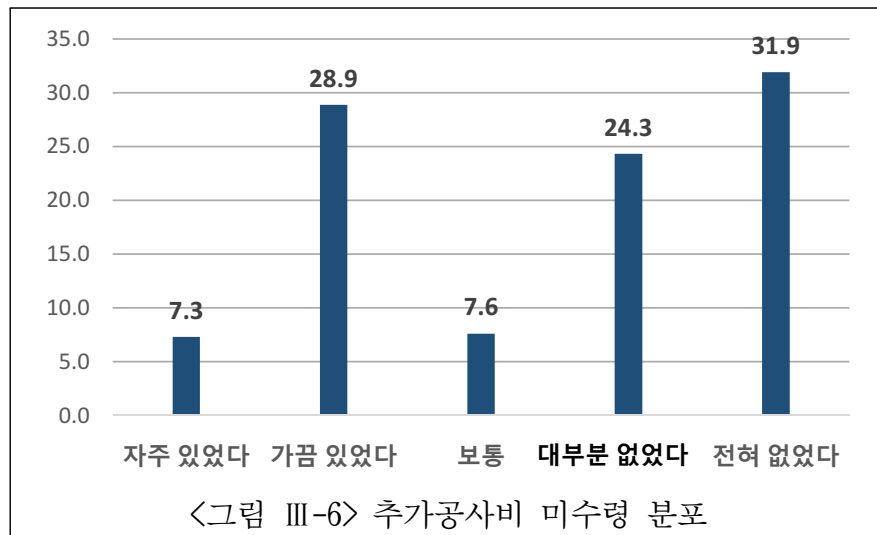
(단위: 건, %)

구분	업체수	비율
서울	97	29.4%
부산	41	12.4%
대구	33	10.0%
인천	6	1.8%
광주	32	9.7%
대전	18	5.5%
울산	11	3.3%
경기	19	5.8%
강원	7	2.1%
충북	22	6.7%
충남	3	0.9%
전북	6	1.8%
전남	14	4.2%
경북	12	3.6%
경남	9	2.7%
총합계	330	100.0%

3) 추가공사비 수령 실태

□ 추가 및 변경공사 발생시 추가공사비 수령실태를 5점 척도로 분석한 결과, 추가 및 변경공사 후 추가공사비를 제대로 지급 받지 못한 업체가 전체 업체의 68.1%인 것으로 조사되어 여전히 추가공사비 지급 실태가 제대로 이뤄지고 있지 않는 것으로 분석됨.

- 추가공사비를 수령하지 못한 경우가 자주 있다고 응답한 업체가 7.3%를 차지하였으며, 가끔 있었다고 응답한 업체는 28.9%를 차지하고 있으며, 보통이라고 응답한 업체는 7.6%를 차지하고 있었음. 또한 추가공사비 미수령 사실이 전혀 없다고 응답한 업체는 전체 응답업체의 31.9%를 차지하고 있으며, 약 응답업체의 68.1%가 추가공사비를 제대로 지급받지 못하고 있는 것으로 조사됨.



□ 업체 규모별 추가공사비 미수령 실태를 분석한 결과, 소규모 업체보다 대규모 업체의 경우 추가공사비를 받지 못했다는 응답이 높은 것으로 조사되었음.

- 추가공사비를 제대로 받지 못했다는 응답을 업체 규모별로 살펴본 바, 대규모 업체의 경우 추가공사비를 받지 못했다는 응답이 가장 높은 61.8%를 차지하고 있으며 중규모 업체 40.5%, 소규모 업체 34.9%로 조사됨. 기업 규모가 클수록 추가공사비 지급받는 비율이 상대적으로 낮은 것으로 분석됨.
- 추가공사비를 매년 지급 받았다는 업체 규모별 응답 분포를 보면, 대규모 업체는 21%, 중규모 업체는 30.9%, 소규모 업체는 41.1%인 것으로 조사되었음.

〈표 III-10〉 추가공사비 미수령 여부(업체 규모별)

(단위: 건, %)

구분	대규모		중규모		소규모		전체
자주 있었다	5	(6.2)	12	(8.8)	7	(6.3)	24 (7.3)
가끔 있었다	37	(45.7)	33	(24.3)	25	(22.3)	95 (28.9)
보통	8	(9.9)	10	(7.4)	7	(6.3)	25 (7.6)
거의 없었다	14	(17.3)	39	(28.7)	27	(24.1)	80 (24.3)
전혀 없었다	17	(21.0)	42	(30.9)	46	(41.1)	105 (31.9)
총합계	81	(100.0)	136	(100.0)	112	(100.0)	329 (100.0)

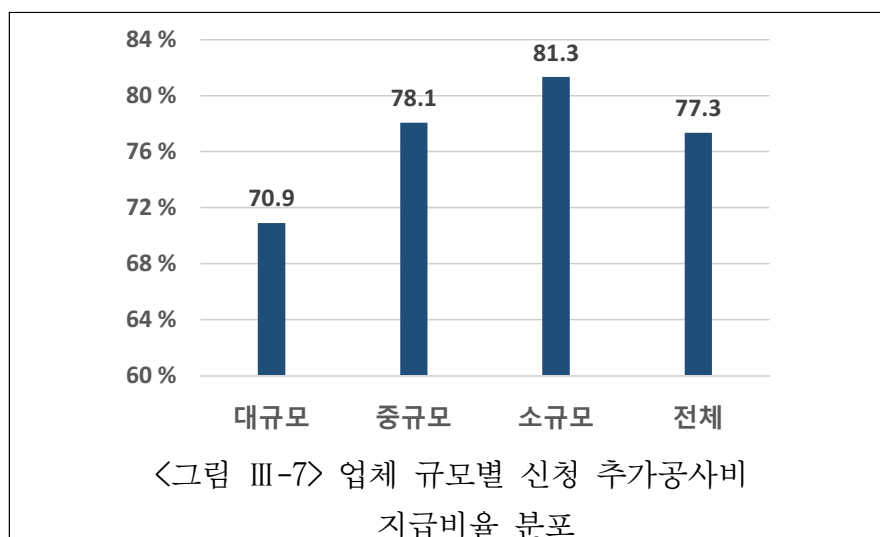
□ 하도급업체가 추가공사비를 받았더라도 공사 내역 및 기성에 따라 신청한 추가공사비를 제대로 받고 있지 않는 것으로 분석됨.

- 하도급업체가 원도급업체로부터 지급받은 추가공사비가 하도급업체가 신청한 공사 내역 및 기성에 부합하는 적정한 추가공사비를 받았는지를 묻는 질문에 하도급업체가 신청한 추가공사비의 77.3%를 지급받는 것으로 조사됨.
- 이러한 현상은 기업 규모가 클수록 하도급업체가 신청한 추가공사비를 제대로 받고 있지 않는 것으로 조사되었으며, 소규모 업체의 경우 신청한 추가공사비의 81.3%의 추가공사비를 지급받는 것으로 가장 높은 비율을 나타냄.

〈표 III-11〉 신청한 추가공사비 지급비율(업체 규모별)

(단위: %)

구분	대규모	중규모	소규모	전체
신청한 추가공사 지급비율	70.9	78.1	81.3	77.3



- 하도급업체가 신청한 추가공사비중 지급받은 추가공사비 비율을 응답업체의 주업종별 분석한 결과, 토공사업종은 75.3%, 기계설비공사사업종은 75.0%, 철근콘크리트공사사업종은 67.4%이며, 업종별 뚜렷한 특징은 없는 것으로 분석됨.
- 업종별 분석에 필요한 30개 이상인 업체인 토공사업종, 철근콘크리트업종, 기계설비공사사업종만을 유의미한 분석값으로 한정하여 제한하였음.

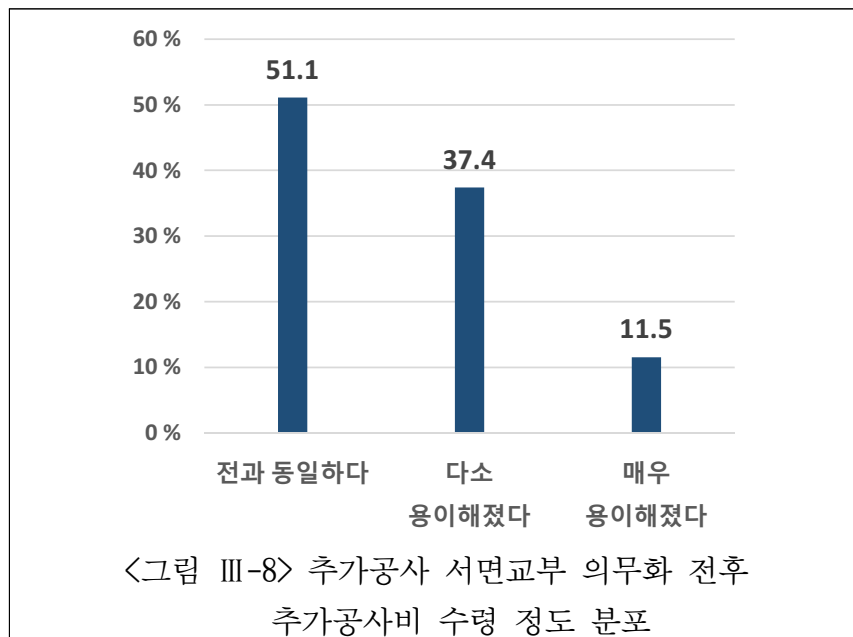
〈표 III-12〉 주업종별 신청한 추가공사비 지급비율

(단위: 건, %)

주업종	업체수	신청한 추가공사비 지급비율(%)
실내건축공사사업종	25	74.0
토공사업종	36	75.3
미장방수조적공사사업종	20	72.0
석공사사업종	10	69.5
도장공사사업종	14	83.1
비계구조물해체공사사업종	7	69.3
금속구조물창호공사사업종	27	81.8
지붕판금건축물조립공사사업종	9	87.8
철근콘크리트공사사업종	47	67.4
상하수도설비공사사업종	13	80.8
보링그라우팅공사사업종	9	80.0
포장공사사업종	9	74.4
수중공사사업종	2	100.0
조경식재공사사업종	23	92.4
조경시설물설치공사사업종	14	90.3
강구조물공사사업종	9	76.7
가스시공업종	2	100.0
기계설비공사사업종	35	75.0
전체	311	77.3

- 하도급법 개정(2016.03)으로 서면교부가 의무화되었으나, 추가공사비 수령실태는 여전히 전한 것으로 조사됨. 추가 및 변경공사 발생시 서면교부 의무화후 추가공사비 수령 정도를 묻는 질문에 하도급법 서면교부 의무화 전과 동일하다는 응답이 51.1%임. 원도급업체로부터 추가공사비를 지급 받기가 다소 용이해졌다는 의견은 전체 응답업체의 37.4%이며, 추가공사비 지급받기가 매우 용이해졌다는 의견은 11.5%에

불과한 것으로 조사되었음. 즉, 추가공사비 서면교부 의무화 전후 업체가 체감하는 추가공사비 지급 실태는 나아지지 않은 것으로 분석됨.

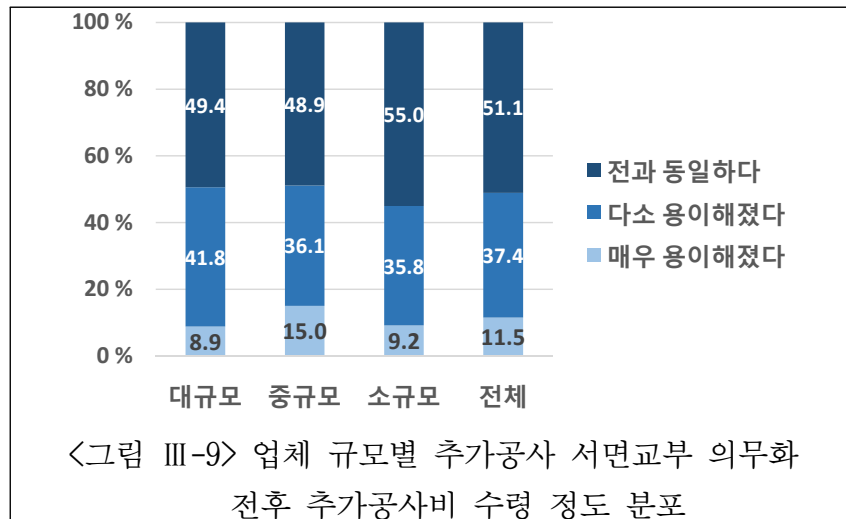


- 응답업체의 규모별 추가공사 서면 교부 의무화 전후 실태를 비교한 결과, 소규모업체의 추가공사비 수령 정도가 전과 동일하다는 의견이 가장 높은 55.0%이며, 대규모 업체는 49.4%, 소규모 업체는 48.9%로 유사한 비율로 조사되어 업체 간 편차가 크지 않은 것으로 조사됨. 중규모 업체의 경우 추가공사비 수령이 하도급법 개정 후 매우 용이해졌다는 의견이 15.0%로 가장 높은 비율을 차지하였음.

〈표 III-13〉 추가공사의 서면교부 의무화 전후 추가공사비 수령 정도(업체 규모별)

(단위: 건, %)

구분	대규모		중규모		소규모		전체
전과 동일하다	39	(49.4)	65	(48.9)	60	(55.0)	164 (51.1)
다소 용이해졌다	33	(41.8)	48	(36.1)	39	(35.8)	120 (37.4)
매우 용이해졌다	7	(8.9)	20	(15.0)	10	(9.2)	37 (11.5)
총합계	79	(100.0)	133	(100.0)	109	(100.0)	321 (100.0)



- 주업종별 추가공사비 수령 정도는 응답업체수가 30건 이상인 업종인 토공사업, 철근콘크리트공사업, 기계설비공사업만으로 한정하였음. 추가공사 발생 시 서면교부 의무화후 추가공사비 수령정도가 전과 동일하다는 의견이 토공사업종의 경우 58.8%이며, 기계설비공사업종은 58.3%, 철근콘크리트공사업종은 55.1%의 순으로 조사되었음. 건축 및 토목공사의 주를 이루는 업종이 토공사업종과 철근콘크리트공사업종의 경우 추가공사비 실태가 전혀 나아지지 않은 것으로 나타남.

〈표 III-14〉 주업종별 추가공사의 서면교부 의무화 전후 추가공사비 수령 정도

(단위: 건, %)

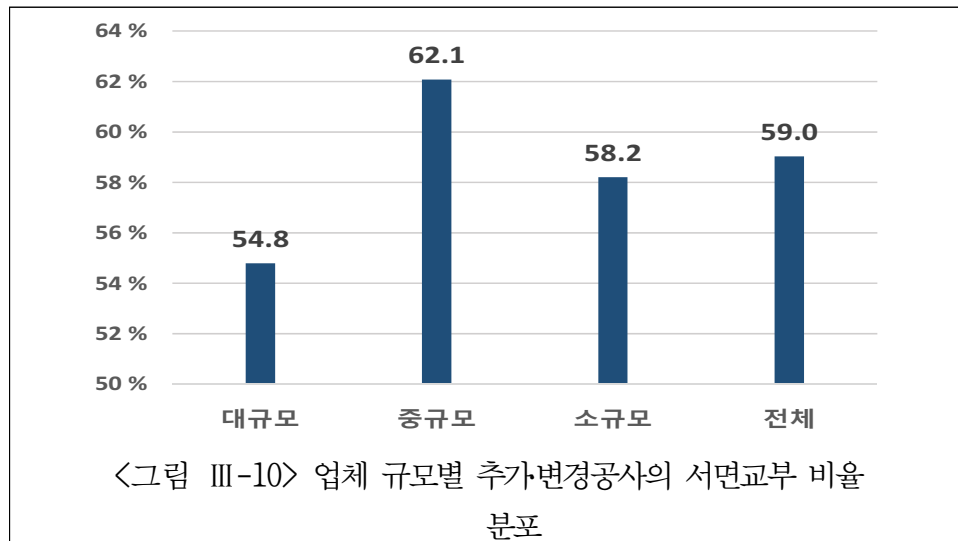
주업종	전과 동일하다	다소 용이해졌다	매우 용이해졌다	전체
실내건축공사업종	15 (57.7)	8 (30.8)	3 (11.5)	26 (100.0)
토공사업종	20 (58.8)	9 (26.5)	5 (14.7)	34 (100.0)
미장방수조적공사업종	10 (50.0)	10 (50.0)	0 (0.0)	20 (100.0)
석공사업종	7 (77.8)	2 (22.2)	0 (0.0)	9 (100.0)
도장공사업종	7 (50.0)	6 (42.9)	1 (7.1)	14 (100.0)
비계구조물해체공사업종	4 (57.1)	2 (28.6)	1 (14.3)	7 (100.0)
금속구조물창호공사업종	10 (35.7)	14 (50.0)	4 (14.3)	28 (100.0)
지붕판금건축물조립공사업종	4 (44.4)	4 (44.4)	1 (11.1)	9 (100.0)
철근콘크리트공사업종	27 (55.1)	15 (30.6)	7 (14.3)	49 (100.0)
상하수도설비공사업종	4 (30.8)	8 (61.5)	1 (7.7)	13 (100.0)
보링그라우팅공사업종	4 (44.4)	3 (33.3)	2 (22.2)	9 (100.0)
포장공사업종	5 (41.7)	5 (41.7)	2 (16.7)	12 (100.0)
수중공사업종	1 (50.0)	0 (0.0)	1 (50.0)	2 (100.0)
조경식재공사업종	18 (64.3)	7 (25.0)	3 (10.7)	28 (100.0)
조경시설물설치공사업종	4 (28.6)	8 (57.1)	2 (14.3)	14 (100.0)
강구조물공사업종	2 (22.2)	5 (55.6)	2 (22.2)	9 (100.0)
가스시공업종	1 (50.0)	1 (50.0)	0 (0.0)	2 (100.0)
기계설비공사업종	21 (58.3)	13 (36.1)	2 (5.6)	36 (100.0)
총합계	164 (51.1)	120 (37.4)	37 (11.5)	321 (100.0)

- 추가 및 변경공사의 작업 전 작업지시서 등 변경계약서를 교부받는 비율을 묻는 질문에 전체 응답업체의 59.0%만이 지급받는다고 응답함. 기업규모별 유의미한 편차를 보이고 있지 않음.

〈표 III-15〉 추가·변경공사의 서면교부 비율(업체 규모별)

(단위: %)

구분	대규모	중규모	소규모	전체
평균(%)	54.8	62.1	58.2	59.0



- 주업종별 추가 및 변경공사시 서면교부 비율을 묻는 질문에 응답업체가 30개 이상인 기계설비공사업종의 서면교부 비율이 가장 높은 59.7%인 것으로 조사되었으며, 뒤를 이어 토공사업종의 서면교부 비율은 53.0%, 철근콘크리트업종의 서면교부 비율은 52.9%인 것으로 조사되어 서면교부가 여전히 제대로 이뤄지고 있지 않은 것으로 분석됨.

〈표 III-16〉 주업종별 추가공사의 서면교부 비율

(단위: %)

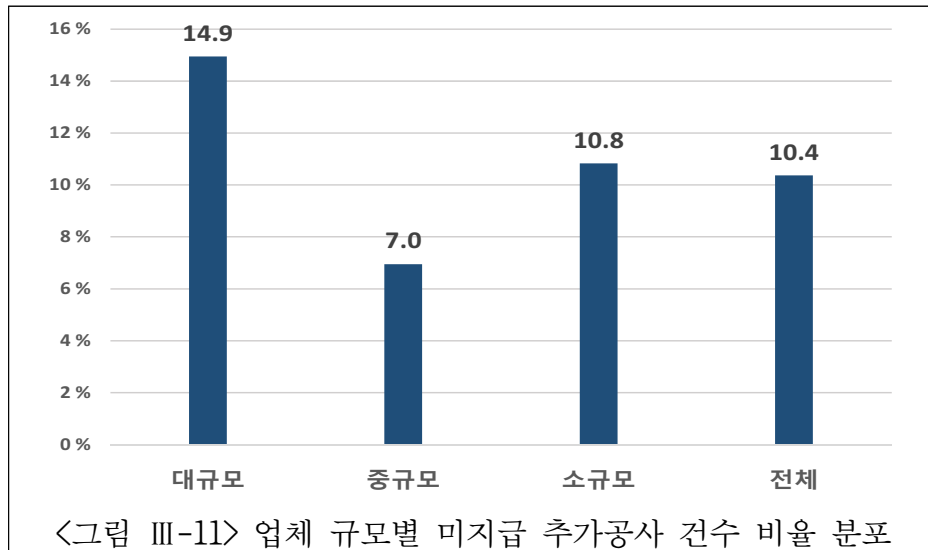
구분	업체수	서면교부 비율(%)
실내건축공사업종	25	57.2
토공사업종	35	53.0
미장방수조적공사업종	18	42.2
석공사업종	10	29.5
도장공사업종	12	45.0
비계구조물해체공사업종	6	55.8
금속구조물창호공사업종	28	63.2
지붕판금건축물조립공사업종	9	65.6
철근콘크리트공사업종	48	52.9
상하수도설비공사업종	14	66.4
보링그라우팅공사업종	9	75.6
포장공사업종	12	65.8
수중공사업종	2	100.0
조경식재공사업종	28	76.6
조경시설물설치공사업종	12	75.0
강구조물공사업종	9	56.7
가스시공업종	2	90.0
기계설비공사업종	33	59.7
총합계	312	59.0

- 추가공사비 미지급 규모를 예측하기 위해 전체 하도급공사 건수 및 하도급공사 금액 대비 추가공사비 미지급 비율을 살펴보았음. 2016년 동안 응답업체가 수행한 전체 하도급 공사 건수는 약 15.8건이며, 추가공사비를 미지급 받은 공사 건수는 약 1.6건으로 조사되어 전체 하도급 공사 건수 대비 약 10.4% 비율의 추가공사비 미지급 공사가 발생하고 있음. 대규모 업체 비율이 14.9%로 가장 높은 수치를 나타내고 있음.
- 2016년 전체 전문건설업 하도급 공사건수가 201,589인 것을 감안하면, 약 20,965건의 하도급 공사에서 추가공사비 미지급이 발생하고 있는 것으로 판단할 수 있을 것임.

〈표 III-17〉 미지급 추가공사 건수 및 비율(업체 규모별)

(단위: 건, %)

구분	미지급 하도급 건수	전체 하도급 건수	미지급 공사 비율(%)
대규모	4.0	26.5	14.9
중규모	1.1	15.3	7.0
소규모	0.9	8.4	10.8
전체	1.6	15.8	10.4



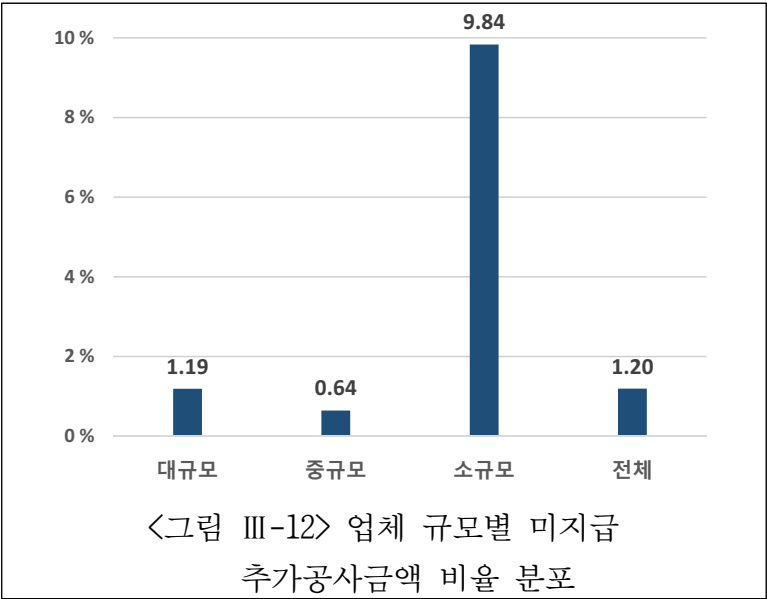
□ 미지급된 추가공사비 규모를 추정하기 위해 2016년 동안 하도급 기성금액과 미지급된 추가공사비 금액을 비교하여 비율을 살펴본 결과, 전체 하도급 기성금액의 약 1.2%의 미지급 금액이 발생함. 업체 규모별로는 소규모 업체의 추가공사비 미지급 금액 비율이 9.84%로 가장 높은 비율을 차지함.

- 전체 전문건설업 하도급공사 기성금액이 61,920,572백만 원이므로 미지급 금액 비율인 1.2%를 적용하면 연간 6,955,294백만 원으로 약 7천억 원 규모의 추가공사비 미지급이 발생하고 있음.

〈표 III-18〉 미지급 추가공사 금액 및 비율(업체 규모별)

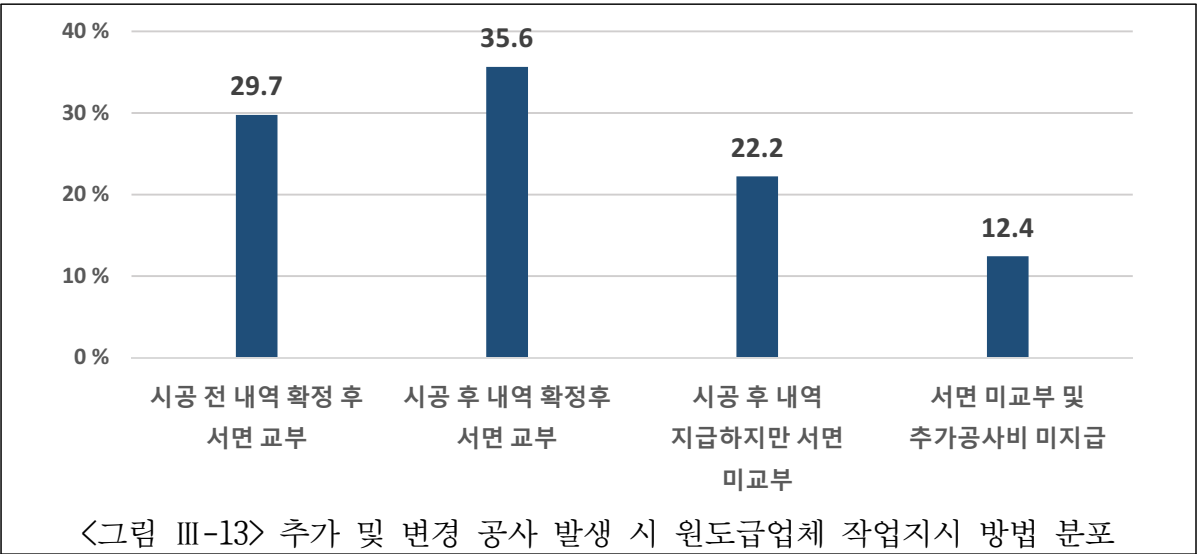
(단위: 백만 원, %)

구분	미지급 하도급 금액(백만원)	전체 하도급 금액(백만원)	미지급 금액 비율(%)
대규모	71,739	6,053,711	1.19
중규모	4,001	620,700	0.64
소규모	11,702	118,960	9.84
전체	21,128	1,767,319	1.20



□ 추가변경공사 발생 시 추가공사비가 적법한 절차에 의해 지급되는 지를 묻는 질문에 응답업체의 29.7%만이 공사전 내역을 확정하여 변경계약관련 서면 교부 후 추가공사를 진행한다고 응답함. 추가공사 시공 전에 내역 결정은 하도급업체가 신청한 추가공사비가 추가 및 변경공사에 제대로 반영될 수 있는 필수적인 요건임. 추가 및 변경공사 착공한 후 내역을 결정하는 것은 하도급업체가 신청한 추가공사비가 제대로 지급되지 않을 수 있는 여지가 있기 때문임.

○ 더구나 추가공사를 구두작업으로 지시 후 공사비용을 하도급업체에 전가한다는 비율도 12.4%로 조사되어 하도급업체의 추가 공사대금 확보가 쉽지 않은 것으로 조사됨.



- 업체 규모별 추가 및 변경공사 발생시 추가공사비 지급 실태를 조사한 결과, 기업 규모가 클수록 작업 지시후 추가공사비관련 서면을 교부하고 있지 않는 것으로, 이는 공사 규모가 큰 경우 작업의 시급성, 공사의 복잡성 등에 기인한 것으로 판단됨.

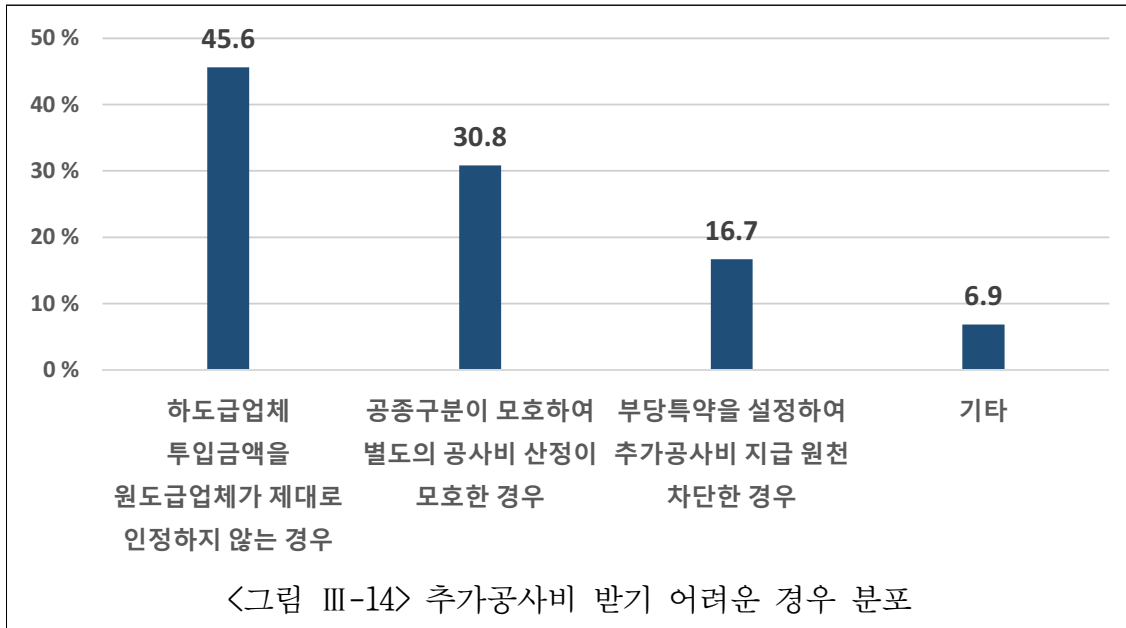
〈표 III-19〉 추가 및 변경 공사 발생 시 원도급업체 작업지시 방법(업체 규모별)

(단위: 건, %)

구 분	대규모	중규모	소규모	전체
시공 전 내역 확정 후 서면 교부	17 (23.3)	40 (31.3)	34 (32.4)	91 (29.7)
시공 후 내역 확정 후 서면 교부	34 (46.6)	45 (35.2)	30 (28.6)	109 (35.6)
시공 후 내역 지급하지만 서면 미교부	13 (17.8)	27 (21.1)	28 (26.7)	68 (22.2)
서면 미교부 및 추가공사비 미지급	9 (12.3)	16 (12.5)	13 (12.4)	38 (12.4)
총합계	73 (100.0)	128 (100.0)	105 (100.0)	306 (100.0)

4) 추가공사비 미지급 이유 및 항목

- 공사비 산정시 명확하지 않은 경우 수급인과 하수급인간의 이견 차이로 인해 추가 공사비 지급이 어려운 것으로 조사됨.
- 추가공사비를 지급받기 어려운 이유로 차지한 것은 ‘하도급업체가 산정한 추가공사비를 제대로 인정하지 않는다.’ 45.6%로 가장 높은 비율을 차지하였음. 이는 돌 관작업을 위한 야간작업시 인건비 산정, 장비사용 내역 등 수급인과 하수급인간의 내역 산출시 다른 산정방식을 적용하는 것으로 조사됨.
- 또한 공종구분이 모호하여 내역산출이 명확하지 않아 추가공사비 산정의 어려움이 있다는 응답업체의 비율이 30.8%인 것으로 조사되었음. 이는 추가공사 발생 시 입찰단계의 설계 단가와 추가공사의 설계단가가 상이하거나 공종간 간섭으로 추가공사비 범위 설정 등으로 인한 내역산출시 갈등을 빚는 것으로 조사됨.
- 심지어 현장설명서 등에 부당특약 조항중 추가공사비 발생시 무조건 하도급업체가 비용을 부담하는 조항을 신설하여 추가공사비 지급을 원천적으로 차단한다는 업체의 비율도 16.7%나 되었음.

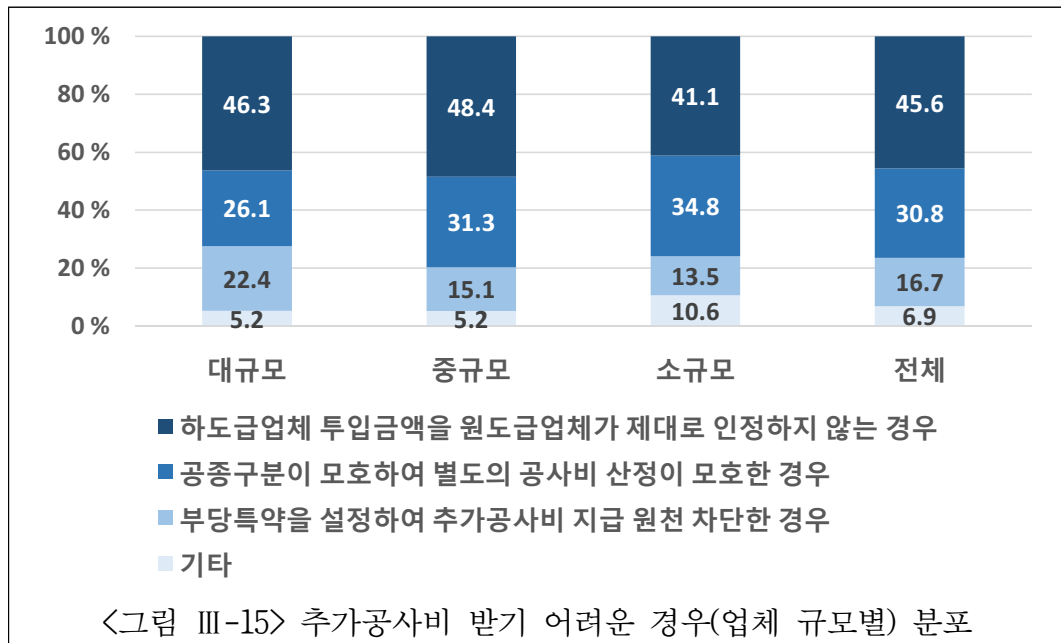


- 기타 의견으로 원도급업체가 발주자로부터 설계변경 불인정 등 원도급업체와 발주자와 갈등으로 인해 추가공사비를 받지 못하여 하도급업체가 추가공사비를 받지 못했다는 의견이 있었으며, 공사금액 대비 더 나은 공사 품질을 요구하면서 그에 해당하는 추가공사비를 지급하지 않는다는 의견이 있었음.
- 업체별 규모에 따른 추가공사비 미지급 사유는 유의미한 편차가 없는 것으로 조사됨.

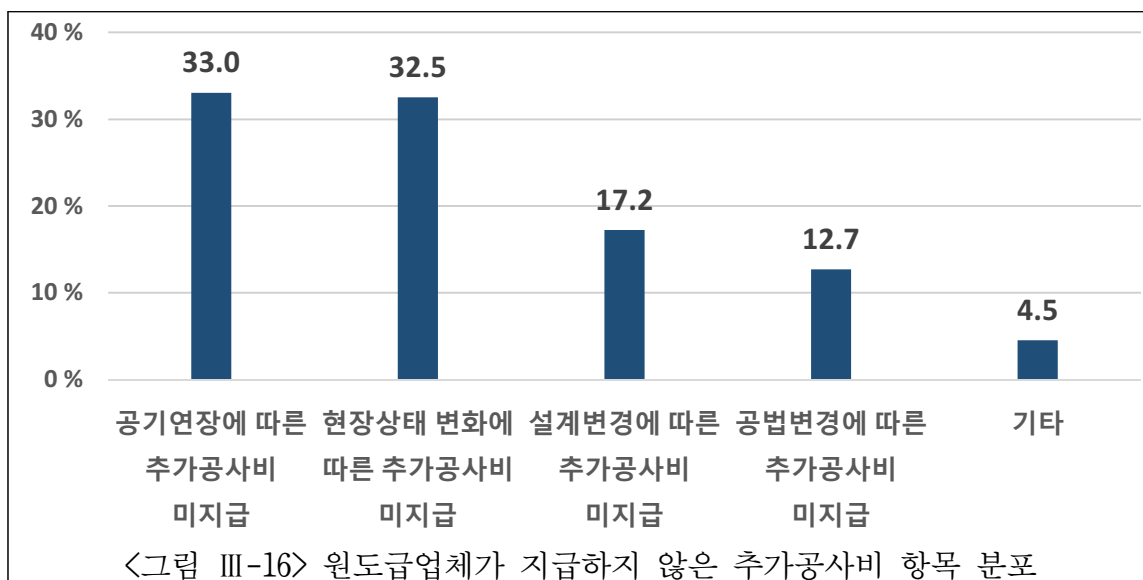
〈표 III-20〉 추가공사비 받기 어려운 경우(업체 규모별)

(단위: 건, %)

구 분	대규모	중규모	소규모	전체
하도급업체 투입금액을 제대로 인정하지 않는 경우	62 (46.3)	93 (48.4)	58 (41.1)	213 (45.6)
공종구분이 모호하여 별도의 공사비 산정이 모호한 경우	35 (26.1)	60 (31.3)	49 (34.8)	144 (30.8)
부당특약을 설정하여 추가공사비 지급 원천 차단한 경우	30 (22.4)	29 (15.1)	19 (13.5)	78 (16.7)
기타	7 (5.2)	10 (5.2)	15 (10.6)	32 (6.9)
총합계	134 (100.0)	192 (100.0)	141 (100.0)	467 (100.0)



- 미지급된 추가공사비를 항목별로 조사한 결과, 공기 연장시 발생하는 추가공사비 지급이 33.0%로 가장 높은 비율을 차지하였음. 이러한 결과는 공기 연장시 발생되는 돌관공사비, 간접비 등 공사금액과 직접 연관된 공사여건의 변화가 가장 큰 데 기인한 것으로 판단됨. 뒤를 이어 운반거리 증가, 지급자재 지연, 발파량 증가 등 현장 상태의 변화에 따른 추가공사비 미지급 비율이 32.5%로 조사되어 공기연장과 더불어 미지급되는 주요 추가공사비 항목으로 조사됨.



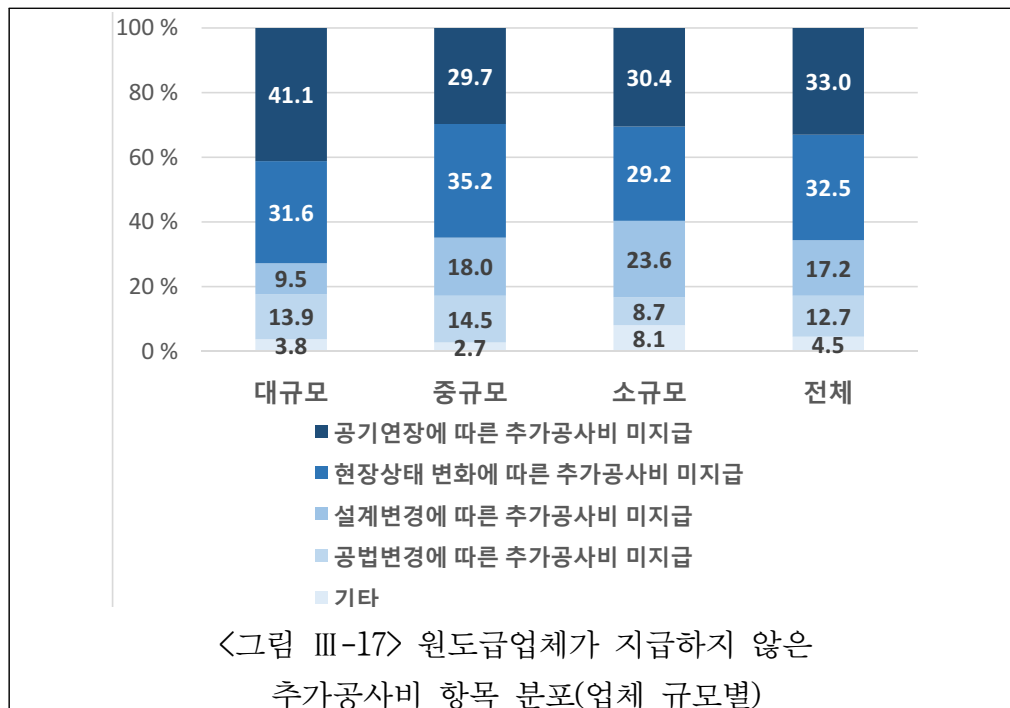
- 소규모 업체의 경우 주로 미지급되는 추가공사비 항목특성으로 설계변경에 따른 추가공사비를 지급받기가 어려운 것으로 조사됨(23.6%).

- o 원도급업체가 지급하지 않은 추가공사비 항목의 기타의견으로 내역에 없거나 계약 물량보다 실제 공사물량을 더 요구하는 경우와 노조파업으로 인한 피해에 따른 추가공사비 등의 지급이 제대로 이뤄지고 있지 않은 것으로 나타남.

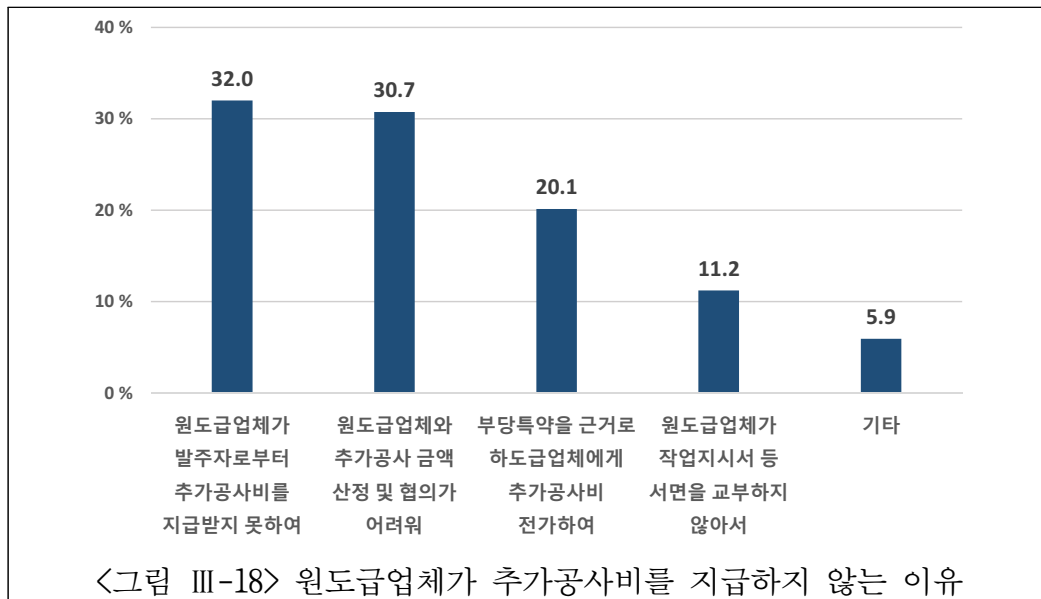
〈표 III-21〉 원도급업체가 지급하지 않은 추가공사비 항목(업체 규모별)

(단위: 건, %)

구 분	대규모	중규모	소규모	전체
공기연장에 따른 추가공사비 미지급	65 (41.1)	76 (29.7)	49 (30.4)	190 (33.0)
현장상태 변화에 따른 추가공사비 미지급	50 (31.6)	90 (35.2)	47 (29.2)	187 (32.5)
설계변경에 따른 추가공사비 미지급	15 (9.5)	46 (18.0)	38 (23.6)	99 (17.2)
공법변경에 따른 추가공사비 미지급	22 (13.9)	37 (14.5)	14 (8.7)	73 (12.7)
기타	6 (3.8)	7 (2.7)	13 (8.1)	26 (4.5)
총합계	158 (100.0)	256 (100.0)	161 (100.0)	575 (100.0)



- 원도급업체가 하도급업체에게 추가공사비를 지급하지 않은 이유를 하도급업체에게 묻는 질문에 응답업체의 32.0% 원도급업체가 발주자로부터 추가공사비를 지급받지 못하여 하도급업체도 당연히 추가공사를 받지 못한다고 하였고, 원·하도급간 추가공사비 산정 및 협의의 어려움 때문에 추가공사비를 지급받지 못한다고 응답한 업체가 30.7%인 것으로 조사됨. 즉, 단계별 도급방식인 건설공사의 특성상 각 도급단계마다의 추가공사비 지급이 제대로 이뤄지지 않으면 도급단계의 맨 마지막인 하도급업체에게까지 그 피해가 고스란히 전달되는 것으로 조사되었음.



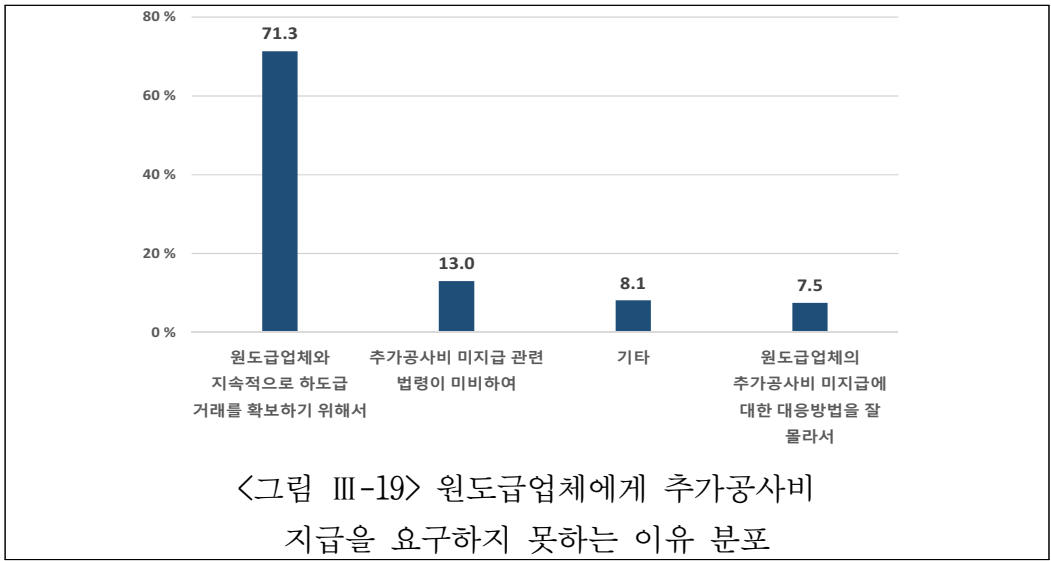
- 업체 규모별 특성으로 대규모 업체는 부당특약의 피해가 중규모, 소규모 업체에 비해 높은 26.6%인 것으로 조사됨.

〈표 III-22〉 원도급업체가 추가공사비를 지급하지 않는 이유(업체 규모별)

(단위: 건, %)

구 분	대규모	중규모	소규모	전체
원도급업체가 발주자로부터 추가공사비를 지급받지 못하여	39 (27.3)	69 (34.0)	43 (34.1)	151 (32.0)
원도급업체와 추가공사 금액 산정 및 협의가 어려워	41 (28.7)	67 (33.0)	37 (29.4)	145 (30.7)
부당특약을 근거로 추가공사비 전가하여	38 (26.6)	41 (20.2)	16 (12.7)	95 (20.1)
원도급업체가 작업지시서 등 서면을 교부하지 않아서	20 (14.0)	18 (8.9)	15 (11.9)	53 (11.2)
기타	5 (3.5)	8 (3.9)	15 (11.9)	28 (5.9)
총합계	143 (100.0)	203 (100.0)	126 (100.0)	472 (100.0)

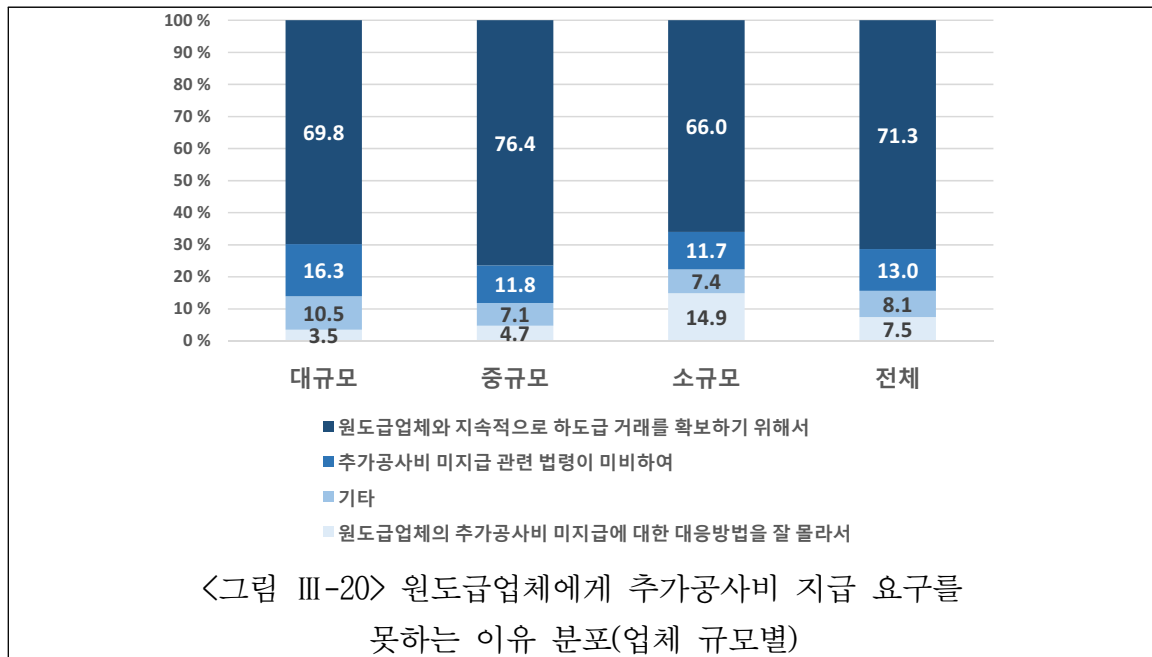
- 응답업체가 원도급업체에게 추가공사비 지급 요구를 적극적으로 하지 못하는 이유는 원도급업체와 지속적인 하도급 거래를 확보하기 위해서라고 응답한 비율이 가장 높은 71.3% 인 것으로 조사되어, 관련 법령의 개선이 필요하다는 의견(13.0%)의 약 5.5배로 조사됨.
- 기타의견으로 추가공사비 지급을 원도급업체에게 적극적으로 요구하고 있으나, 지급 받지 못한다고 응답하여 원도급업체의 추가공사비 지급 관련 규정도 동반되어야 할 것으로 판단됨.



- 업체별 규모별 원도급업체에게 추가공사비 지급을 요구하지 못하는 사유는 유의미한 편차가 없는 것으로 조사됨.

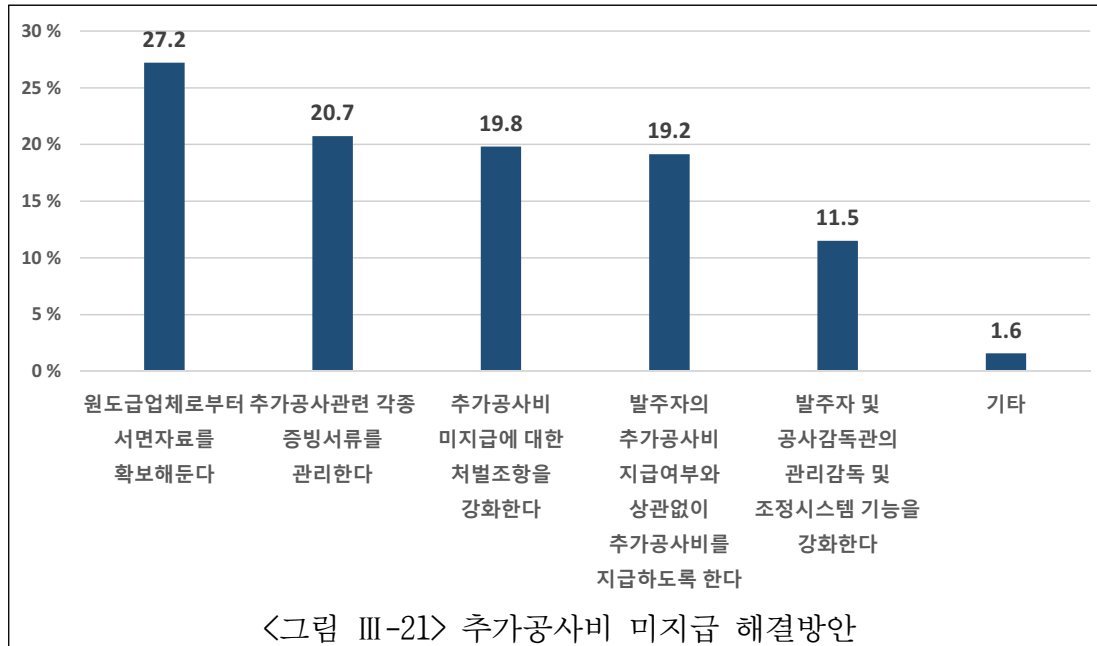
〈표 III-23〉 원도급업체에게 추가공사비 지급을 요구하지 못하는 이유(업체 규모별)
(단위: 건, %)

구 분	대규모	중규모	소규모	전체
원도급업체와 지속적으로 하도급 거래를 확보하기 위해서	60 (69.8)	97 (76.4)	62 (66.0)	219 (71.3)
추가공사비 미지급 관련 법령이 미비하여	14 (16.3)	15 (11.8)	11 (11.7)	40 (13.0)
추가공사비 미지급에 대한 대응방법을 잘 몰라서	3 (3.5)	6 (4.7)	14 (14.9)	23 (7.5)
기타	9 (10.5)	9 (7.1)	7 (7.4)	25 (8.1)
총합계	86 (100.0)	127 (100.0)	94 (100.0)	307 (100.0)



5) 추가공사비 미지급 해결방안

- 추가공사비 미지급 해결방안으로 원도급업체로부터 서면자료를 확보하며(27.2%), 각종 증빙서류 관리(20.7%)하는 것으로 추가공사비에 대한 서면자료를 확보하는 것이 가장 효과적인 방안으로 꼽았음. 이는 원사업자가 추가변경위탁의 의사를 수급사업자에게 서면으로 회신을 발송하여야 하며, 이 기간 내에 회신을 발송하지 아니한 경우에는 원래 수급사업자가 통지한 내용대로 위탁이 있었던 것으로 추정하므로 서면 자료 확보가 중요한 수단이 되는 것임. 또한 추가공사비 미지급에 대한 처벌조항 강화(19.8%)하여 원도급업체에게 보다 엄격한 법률적 잣대를 적용해야 한다는 의견이 있었음. 또한 발주자의 추가공사비 지급여부와 상관없이 추가공사비를 지급하는 방안(19.2%)도 적지 않은 비중을 차지하고 있음. 부가적으로 분쟁 조절 시스템 및 관리감독의 필요성도 제시되었음.

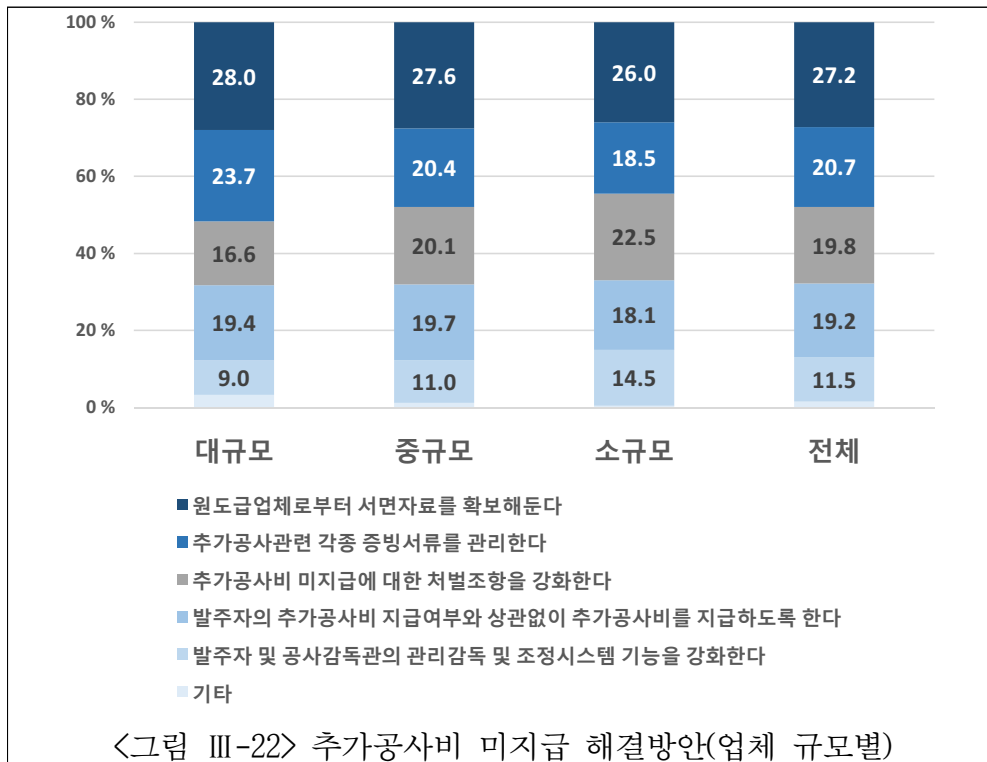


- 추가공사비 미지급 해결방안으로 업체별 규모에 따른 유의미한 편차가 없는 것으로 조사됨.

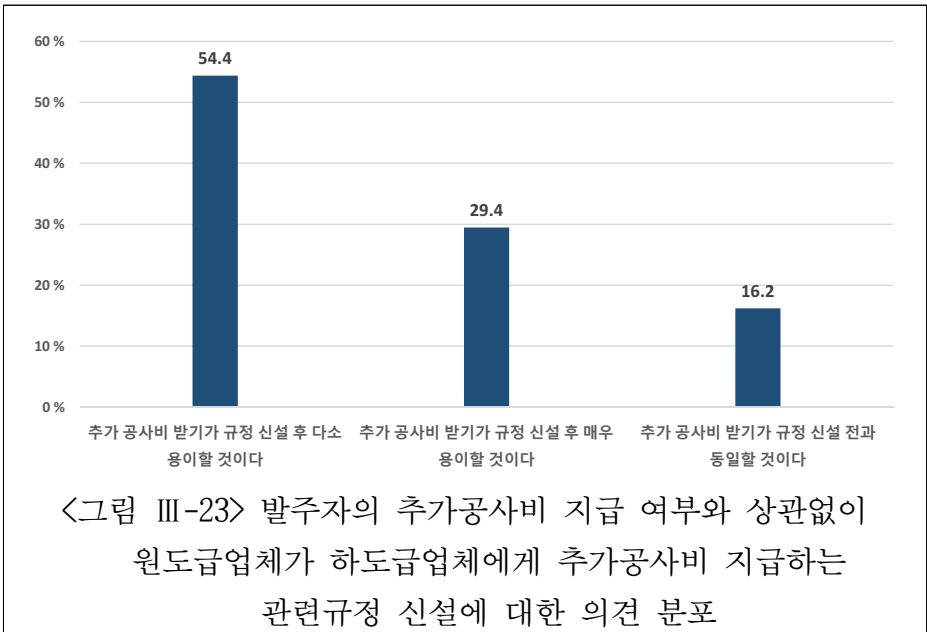
〈표 III-24〉 추가공사비 미지급 해결방안(업체 규모별)

(단위: 건, %)

구 분	대규모	중규모	소규모	전체
원도급업체로부터 서면자료를 확보해둔다	59 (28.0)	88 (27.6)	59 (26.0)	206 (27.2)
추가공사관련 각종 증빙서류를 관리한다	50 (23.7)	65 (20.4)	42 (18.5)	157 (20.7)
추가공사비 미지급에 대한 처벌조항을 강화한다	35 (16.6)	64 (20.1)	51 (22.5)	150 (19.8)
발주자의 지급여부와 상관없이 추가공사비를 지급하도록 한다	41 (19.4)	63 (19.7)	41 (18.1)	145 (19.2)
관리감독 및 조정시스템 기능을 강화한다	19 (9.0)	35 (11.0)	33 (14.5)	87 (11.5)
기타	7 (3.3)	4 (1.3)	1 (0.4)	12 (1.6)
총합계	211 (100.0)	319 (100.0)	227 (100.0)	757 (100.0)



- 단계별 도급과정을 거치는 건설공사 특성상 원도급업체가 발주자로부터 추가공사비를 지급받지 못하면 공사를 직접 수행하는 하도급업체에게 그 부담이 고스란히 전달 될 수밖에 없는 구조임. 따라서 원도급업체가 발주자로부터 추가공사비 지급에 문제가 생겼을 경우 하도급업체의 추가공사비 지급은 요원해질 수밖에 없음. 따라서 원도급업체가 발주자로부터 추가공사비를 지급받지 못하였다하더라도 하도급업체에게 추가공사비를 지급하는 규정을 신설할 경우 추가공사비 미지급 문제를 해결할 수 있다는 응답이 높은 것으로 조사됨.
- 관련 규정 신설후 추가공사비 받기가 보다 나아질 것이라고 응답한 업체가 83.8%인 것으로 나타남.



〈표 III-25〉 발주자의 추가공사비 지급 여부와 상관없이 원도급업체가 하도급업체에게 추가공사비 지급하는 관련규정 신설에 대한 의견(업체 규모별)
(단위: 건, %)

구 분	대규모	중규모	소규모	전체
추가 공사비 받기가 규정 신설 후 다소 용이할 것이다	39 (51.3)	77 (58.8)	52 (51.0)	168 (54.4)
추가 공사비 받기가 규정 신설 후 매우 용이할 것이다	27 (35.5)	34 (26.0)	30 (29.4)	91 (29.4)
추가 공사비 받기가 규정 신설 전과 동일할 것이다	10 (13.2)	20 (15.3)	20 (19.6)	50 (16.2)
총합계	76 (100.0)	131 (100.0)	102 (100.0)	309 (100.0)

6) 종합

- 추가 및 변경공사는 건설공사 진행시 흔히 발생할 수 있는 일인 만큼 전문건설업체의 추가공사비 미지급 이유 또한 다양하였음.
- 추가공사비 미지급은 근본적으로 원·하도급의 갑을관계에서 비롯된 것으로 구조적이며 근본적인 문제로 하도급 받는 전문건설업체에서 적극적인 대처방안을 스스로 마련하기에는 한계를 가지고 있었음.

- 따라서 추가공사비 미지급에 대한 처벌조항의 강화 및 정기적인 점검을 통한 지속적인 관리감독으로 하도급업체들이 부당하게 추가 공사비를 받지 않도록 하는 방안이 마련되어야 할 것임.
- 업종별 특성으로는 마감공사인 실내건축공사업종의 경우 공기 후반부에 공사를 진행하기에 설계변경시점이 지난 후에 추가공사가 발생하여 추가공사비를 지급받기가 더욱 어려운 것으로 조사되었음.
- 그러나 향후 수주를 위해 추가공사비의 미지급 문제를 묵인한다면 향후 추가공사비 미지급에 대한 개선의 여지가 없다는 것을 업체 스스로가 체감하고 있는 것으로 나타남.

IV. 추가공사비 미지급 개선방안

1. 추가변경공사비 지급 실태 분석

- ☐ 하도급법에서 추가변경공사와 관련된 서면 발급을 의무화하는 규정을 신설 후 약 1년의 기간 동안 추가변경공사대금 미지급 개선 성과 및 실태를 분석하였음.
- ☐ 건설하도급 분쟁조정협의회 자료에 의하면 건설 분쟁은 공사대금 미지급이 대부분이며 추가공사비 미지급은 전체 분쟁건수 중 약 1/3을 넘는 수준으로 과거 3년 동안 전체 건설 분쟁건수가 33.5%에서 37.8%로 증가하고 있음. 추가공사비 미지급 상황이 개선되지 않은 것으로 나타남.
- ☐ 플랜트공사의 경우 추가공사비 미지급 규모가 당초 계약액보다 무려 96%나 되어 심각한 수준인 것으로 조사됨.
- ☐ 설문분석결과, 추가변경공사의 서면교부 의무화하는 하도급법 개정 후에도 추가공사비 지급 실태가 여전히 제대로 이뤄지고 있지 않은 것으로 분석됨.
 - 추가변경공사관련 서면교부 의무화 후 추가공사비 수령 정도를 묻는 질문에 서면 의무화 전과 동일하다는 응답이 51.1%이며, 추가공사비 지급받기가 매우 용이해졌다는 의견은 11.5%에 불과한 것으로 조사되었음.
 - 대규모 업체의 경우 61.8%가 추가공사비를 지급받지 못하고 있으며, 추가공사비를 지급 받았다고 하더라도 신청한 추가공사비의 약 77.3%만 지급받고 있는 상황임. 작업지시서 등의 서면교부 비율 또한 응답업체의 59.0%만 제대로 이뤄지고 있음.
 - 추가공사비 미지급 규모는 전체 하도급공사 건수 대비 약 10.4% 비율이며, 전체 하도급 기성액 대비 약 1.2% 비율을 차지하고 있음. 전체 전문건설업체 시장을 적용하면 2016년 한 해 동안 전체 약 20,965건의 하도급공사 건과 약 7천억 원의 미지급된 추가공사비 규모를 유추할 수 있음. 2016년 한 해 동안 전체 전문건설업체의 업체당 하도급 공사건 수 201,589건과 하도급계약금액인 61,920,572백만 원을 적용하면 1개 전문건설 업체당 약 2억 원의 추가공사비 미지급액이 발생하고 있는 것으로 추정됨.

- 미지급된 추가공사비 항목을 분석한 결과, 원·하도급간 추가공사비 산정시 분쟁의 소지가 있는 경우 즉, 돌관작업을 위한 야간작업시 발생하는 인건비 산정, 장비사용 내역 등의 산정방식에서 비롯한 공사항목의 추가공사비 지급이 원활하게 이뤄지고 있지 않으며(45.6%), 공중간 간섭 등으로 인한 내역산출이 명확하지 않은 추가공사비의 지급(30.8%)도 어려운 것으로 조사됨.
- 공기연장에 따른 추가공사비 미지급 비율이 33.0%로 가장 높았으며, 현장여건의 변화에 따른 추가공사비 미지급 비율이 32.5%로 내역반영의 모호함, 추가공사의 시급성 등의 이유로 추가공사비 지급이 제대로 이뤄지고 있지 않은 것으로 나타남.
- 원도급업체가 발주자로부터 추가공사비를 지급 받지 못하면 하도급업체에게도 추가공사비 지급이 제대로 이뤄지지 않을 수밖에 없는 상황임. 조사결과 원도급업체의 추가공사비 미지급 이유로 발주자로부터 추가공사비를 지급받지 못해서라는 응답(32.0%)이 가장 높았으며, 다음은 공사금액 산정 및 협의의 어려움을 꼽았음(30.7%).
- 하도급업체가 원도급업체에게 추가공사비 지급을 적극적으로 요구하지 못하는 이유로 원도급업체와 지속적인 하도급 거래를 확보하기 위해서라고 응답한 비율이 71.3%로 가장 높게 나타남. 이러한 결과는 건설공사의 원·하도급 수직관계에서 비롯하는 근원적인 특성으로 단시간 내 해결될 문제가 아닌 지속적·점진적인 개선이 동반되어야 할 것으로 전반적인 건설 선진화를 통해 해결해야할 문제일 것으로 판단됨.
- 추가공사비 미지급 해결방안으로 증빙서류 등 서면자료 확보와 처벌조항 강화, 발주자의 지급 여부와 상관없이 원도급업체의 추가공사비 지급을 효율적인 방안으로 응답하였음.
- 원도급업체가 발주자로부터 추가공사비를 지급받지 못하였다하더라도 하도급업체에게 추가공사비를 지급하는 규정을 신설할 경우 추가공사비 미지급 문제를 해결할 수 있다는 응답이 83.8%로 높게 나타남.

2. 관련 법령 개정 및 처벌조항 강화

1) 발주자 추가공사비 지급 여부 상관없이 수급인의 추가공사비 지급

- 건설하도급 계약이행과정 중 당초 계약금액 이외 발생하는 추가비용이 추가공사비이며, 귀책사유 여부에 따라 추가비용의 부담주체가 달라짐. 따라서 하수급인은 수급인의 지시 따라 추가변경공사를 시행하였다면 발주자의 증액 여부와 상관없이 추가공사비용이 지급되어야하는 것이 타당함.
- 건설업종 표준하도급계약서에도 원사업자의 지시에 따라 수급사업자가 시공한 경우 발생하는 추가공사비는 발주자로부터 증액 받지 못했더라도 수급사업자에게 증액 지급하도록 규정하고 있음.

표준하도급계약서(건설업종)

제11조(추가·변경공사에 대한 서면 확인 등)

③ 원사업자의 지시에 따라 수급사업자가 시공한 추가·변경공사에 대해 원사업자는 **발주자로부터 증액을 받지 못하였다 하더라도 수급사업자에게 증액하여 지급한다.**

- 발주자의 추가공사비 지급 여부와 상관없이 수급인에게 하수급인에게 추가변경공사비를 지급하라는 관련 판례 있음.
- 하수급인인 광명건설중기는 수급인인 금광기업 주식회사에 추가공사비 지급은 신청하였으나, 수급인인 금광기업이 발주자인 영조주택으로부터 추공사비를 지급받지 않아 하수급인에게 지급하지 않는 경우, 판례에서 발주자의 추가공사비 지급 여부와 상관없이 수급인이 하수급인에게 표준하도급계약서에 따라 추가공사비를 지급하도록 판결하였음.

□ 서울동부지방법원 2009. 9. 11. 선고 2008가합4788 판결

피고 금광기업 주식회사는 영조주택으로부터 아파트 신축공사를 도급받음. 원고 광명건설중기 주식회사는 금광기업과 하도급계약을 체결하였는데, 당시 계약서에 첨부된 내역서(에는 위 공사 중 phc 파일공사와 관련하여 '4,087공을 dra공법으로서 7m를 천공한 후 보조항타 및 파일항타를 하는 것'으로 기재되어 있고, '건설공사하도급계약서(본문)'와 '특수조건'에는 아래와 같은 규정이 포함되어 있음.

중략

제14조(공사의 변경·중지)

- ① 피고는 필요하다고 인정하거나 발주자의 요청에 의하여 공사내용을 변경하거나 추가 또는 공사의 전부나 일부에 대한 시공을 일시 중지할 경우에는 변경계약서 등 서면을 사전에 원고에게 교부하여야 한다.
- ③ 계약금액의 증감분에 대한 일반관리비 및 이윤은 계약체결 당시의 비율에 의한다.
- ④ **피고의 지시에 의하여 원고가 추가로 시공한 공사물량에 대하여 피고는 발주자로부터 증액 받지 못하였다 하더라도 원고에게 증액 지급한다.**

판결: 위 조항에 따라 phc 파일 파손 비용, 테스트 항타 장비 비용, sheet 파일 임차료를 인정받은 사례.

- 발주자의 설계변경 미반영시 추가공사비 지급방법에 대한 유권해석으로 원사업자가 발주자로부터 설계변경을 받았는지 여부와 상관없이 하도급법 제13조(하도급대금 지급 등) 제1항에 의하여 추가공사비를 수급사업자에게 지급하도록 해석함.

□ 질의

- “ㅎ”사의 작업지시에 의해 작업을 진행후 발주자의에게 설계변경을 못하자 하도급사에게 추가공사비 미지급하였으나 당사자와의 계약서에 “갑의 지시에 의하여 추가로 시공한 물량에 대하여 갑은 발주자의 지시에 의하여 추가로 시공한 물량에 대하여 갑은 발주자로부터 증액을 받지 못하였다 하더라도 을에게 증액 지급한다.” 여부

□ 유권해석

- 하도급법 제13조(하도급대금의 지급등) 제1항은 “원사업자가 수급사업자에게 목적물의 제조 등 위탁하는 경우에는 목적물의 수령일로부터 60일 이내의 가능한 짧은 기한으로 정한 지급기일까지 하도급대금을 지급하여야 한다”고 규정하고 있음.
- 따라서 원사업자의 위탁(지시)에 의하여 수급사업자가 시공한 분에 대하여는 원사업자가 발주자로부터 설계변경을 받았는지 여부와 상관없이 하도급법 제13조(하도급대금의 지급등) 제1항에 의하여 하도급대금을 수급사업자에게 지급하여야 함.

- 건설산업기본법 제36조의2 추가·변경공사에 대한 서면 확인 등에 따른 하도급대금의 조정 등의 조항중 제3항으로 ‘수급인의 지시에 따라 하수급인이 시공한 추가·변경공사에 대해 수급인은 발주자로부터 증액을 받지 못하였다 하더라도 하수급인에게 증액하여 지급한다.’는 조항을 추가함.

- 건설산업기본법령에는 하수급인에게 추가비용이 발생한 경우, 수급인이 발주기관으로부터 추가비용을 지급받지 못하였다하더라도 하수급인이 수급인으로부터 추가비용을 지급받을 수 있는 별도의 명문규정을 마련하는 방안을 제안함.

〈표 IV-1〉 건설산업기본법 제36조의2 개정안

현 행	개정안
제36조의2(추가·변경공사에 대한 서면 확인 등) ① 수급인은 하수급인에게 설계변경 또는 그 밖의 사유로 당초 하도급계약의 산출내역에 포함되어 있지 아니한 공사(이하 "추가·변경공사"라 한다)를 요구하는 경우 해당 공사의 하수급인에게 추가·변경공사의 내용, 금액 및 기간 등 추가·변경공사와 관련하여 필요한 사항을 서면으로 요구하여야 한다. 이 경우 수급인은 필요시 발주자에게 서면으로 확인을 받을 수 있다.	제36조의2(추가·변경공사에 대한 서면 확인 등) ① 수급인은 하수급인에게 설계변경 또는 그 밖의 사유로 당초 하도급계약의 산출내역에 포함되어 있지 아니한 공사(이하 "추가·변경공사"라 한다)를 요구하는 경우 해당 공사의 하수급인에게 추가·변경공사의 내용, 금액 및 기간 등 추가·변경공사와 관련하여 필요한 사항을 서면으로 요구하여야 한다. 이 경우 수급인은 필요시 발주자에게 서면으로 확인을 받을 수 있다.
② 제1항에 따른 서면 요구 및 발주자 확인 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	② 제1항에 따른 서면 요구 및 발주자 확인 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
	③ 수급인의 지시에 따라 하수급인이 시공한 추가·변경공사에 대해 수급인은 발주자로부터 증액을 받지 못하였다 하더라도 하수급인에게 증액하여 지급한다.

- 하도급거래공정화에 관한 법률 제16조의 설계변경 등에 따른 하도급대금의 조의 조항중 제3항으로 ‘원사업자가 필요하다고 판단하여 지시한 추가위탁 또는 설계변경 등으로 인하여 수급사업자에게 추가비용이 발생한 경우에는 원사업자는 발주자로부터 추가금액을 증액 받지 못하였다하더라도 그 하도급대금을 별도 증액하여 지급한다.’ 는 조항을 추가함.

- 당초 계약내용과 달리 원사업자의 지시에 따라 추가 및 변경공사를 수행하여 추가비용이 발생하였을 때 발주자로부터 추가 및 변경공사를 인정받지 못할지라도 수급사업자에게 추가공사비를 지급하도록 하여 비용 전가를 방지하도록 규정함.

〈표 IV-2〉 하도급거래공정화에 관한 법률 제16조 개정안

현 행	개정안
제16조(설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정) ① (생 략) ② 제1항에 따라 하도급대금을 증액 또는 감액 할 경우, 원사업자는 발주자로부터 계약금액 을 증액 또는 감액받은 날부터 15일 이내에 발주자로부터 증액 또는 감액받은 사유와 내용을 해당 수급사업자에게 통지하여야 한 다. 다만, 발주자가 그 사유와 내용을 해당 수급사업자에게 직접 통지한 경우에는 그러 하지 아니하다. ③ (생 략)	제16조(설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정) ① (생 략) ② 제1항에 따라 하도급대금을 증액 또는 감액 할 경우, 원사업자는 발주자로부터 계약금액 을 증액 또는 감액받은 날부터 15일 이내에 발주자로부터 증액 또는 감액받은 사유와 내용을 해당 수급사업자에게 통지하여야 한 다. 다만, 발주자가 그 사유와 내용을 해당 수급사업자에게 직접 통지한 경우에는 그러 하지 아니하다. (삭제) ③ <u>원사업자가 필요하다고 판단하여 지시한 추 가위탁 또는 설계변경 등으로 인하여 수급 사업자에게 추가비용이 발생한 경우에는 원 사업자는 발주자로부터 추가금액을 증액 받 지 못하였더라도 그 하도급대금을 별도 증 액하여 지급한다.</u> ④ (현행과 같음)

2) 처벌조항 강화

□ 추가공사비 지급실태를 조사한 결과, 하도급법 개정으로 서면교부 의무화되어도 여전히 추가공사비 지급이 제대로 이뤄지고 있지 않음. 이것은 솜방망이 처벌로 하도급법 처벌 조항 강화가 필요할 것임.

- 건산법에서 규정하는 추가 및 변경공사관련 서면교부를 하지 않을 경우 500만 원 이하의 과태료를 부과하고(건설산업기본법 제99조), 하도급법에서는 서면 교부 미 이행시 하도급대금의 2배에 해당하는 금액 이하의 벌금을 부과하고 있음.(하도급법 제30조)
- 건산법 개정안에서 제안한 추가변경공사 발생 시 수급인의 지시에 따라 하수급인 이 시공한 추가변경공사에 대해 발주자가 추가공사비를 지급하지 않았더라도 수 급인이 하수급인에게 지급하지 않았을 경우에 대한 처벌 조항을 강화하여 제도의 실효성을 제고할 필요가 있음.

- 현재 건산법상 추가공사비 지급관련 규정을 지키지 않았을 경우 500만 원 이하의 과태료를 부과하는데 그치고 있어 관련 규정 위반 시 벌칙조항을 적용받을 수 있도록 함.
- 현재 추가공사비 미지급에 대한 처벌조항이 시정 명령 등 경미하여 관련 실태가 개선되지 않아 불공정 하도급실태가 개선될 때까지 처벌조항의 강화가 필요할 것임.

3. 하도급업체의 적극적인 대응

- 하수급인의 추가 및 변경하도급업체의 적정한 대응방안 또한 필요함. 즉, 추가공사 관련 각종 증빙서류를 체계적으로 관리할 필요가 있음. 설계도면, 공사시방서 및 계약서류 등 공사비 투입근거를 체계적으로 정리하여 추가 및 변경 계약현황을 지속적으로 관리하여야 할 것임.
- 추가공사를 포함한 하도급계약은 원칙적으로 서면을 통해 이루어지지만, 현장여건으로 인해 불가피하게 서면 계약이전에 추가 및 변경공사 이뤄질 경우 반드시 추후 관련 서류보완이 필요할 것임.
- 추가변경공사비 중 공사기간 연장에 따른 추가공사비관련 예정공정표는 공사기간의 연장에 따른 간접비손실을 청구할 수 있는 중요한 문서가 되므로, 공정표작성을 위한 기준 자료의 근거 까지 구체적으로 작성되며 관리가 필요할 것임.
- 발주자, 수급인, 하수급인의 건설계약관계에 있어 수동적이며 정보 접근에 있어 불리하지만 건설도급 특성상 도급 상위단계의 계약관계의 추가 및 변경에 대해 적극적인 대응자세가 필요할 것임.
- 공공공사의 경우 발주기관의 정보공개 청구 등이 가능하여 공사 진행시 일련의 과정의 자료를 열람할 수 있으므로 하도급업체에서도 이를 적극 활용하여 추가변경공사 발생 시 추가공사비 지급 확보가 보다 용이할 수 있을 것임. 예를 들어 서울시의 ‘건설사업정보’를 통해 건설사업에 대한 현황정보와 관련 결재문서가 공개되므로 이를 적극 활용할 수 있음.
- 발주자와 수급인간의 추가변경공사 계약금액조정은 곧바로 하수급인의 하도급대금 조정과 직결 되는 것이므로, 수급인의 추가공사금액 조정관련 자료 또한 체계적으로 관리 및 확보가 필요할 것임.

- 하수급인은 발주기관이 요구하는 목적물을 직접 완성하는 당사자로 수급인의 불공정한 계약행위에 대해 발주기관의 참여 유도 및 긴밀한 협조관계 구축도 필요할 것으로 판단됨.

4. 발주자 및 공사감독관의 관리감독 및 조정시스템 기능 강화

- 건설공사는 발주자와 수급인, 하수급인 사이의 단계별 계약으로 발주자와 수급인의 추가 및 변경계약 이행후 하수급인과의 추가공사금액 발생 시 계약이행 제대로 이뤄질 수 있도록 발주기관에 시스템강화 및 관리 감독을 통해 추가공사비 지급을 보다 강화할 필요성이 있음.
- 추가공사비 미지급 여부를 관계당국에서 원도급업체와 발주자를 수시로 관리 감독 하여야 하며 하도급업체들로 부당하게 미지급을 받지 않았는지 실태파악을 분기별로 진행하도록 함. 즉 정부의 주기적이며 지속적으로 정확한 추가공사비 미지급 실태를 파악하여 향후 개선방안 마련에 박차를 가해야할 것임.
- 추가변경공사 발생시 발주자인 감독역량이 추가공사비 지급의 주요한 요인으로 작용할 수 있음. 즉, 추가 공사비를 미지급하는 경우는 그 경우가 모호한 경우가 많은데 추가 공사비를 지급 기준의 제시 등 발주자의 적극적인 협조가 필요함.
- 즉, 공사계약일반조건중 발주기관의 필요에 의한 설계변경(제19조의5)의 경우 추가공사비 미지급에 대한 수급인의 관리감독에 대한 조항을 추가할 필요가 있을 것임.

5. 적절한 설계금액 반영 필요

- 발주자의 적절한 공사비 산정이 필요할 것으로, 시중 노임 상승, 경비 상승 등 현 실태가를 고려하여 설계함으로써 공사금액의 과소로 인한 추가공사비 부담을 수급인 및 하수급인이 떠안지 않도록 해야 할 것임.
- 주어진 예산 내에서 공사를 마무리하기 위해 추가 공사비가 발생했을 때, 설계변경이 쉽지 않을 수 있으며, CM(관리) 조차도 추가 설계 변경 발생 시 사후 평가 등에 불리하게 평가를 받을 수 있어 추가공사비 산정에 어려움이 있을 수 있음. 따라서 당초 발주자의 적절한 설계금액 산정이 우선되어야 할 필요가 있을 것임.

- o 또한 추가공사비용 발생요인중 발주자의 책임인 자재공급 지연과 검증 등의 이유로 공사가 지연되었을 경우 수급인에게 비용을 전가시키며 수급인은 하수급인에 비용을 전가시키는 악순환이 발생할 수 있어 추가비용 발생에 대한 가능성을 고려한 적절한 설계금액 산정도 필요할 것임.



〈그림 IV-1〉 추가공사비 지급 개선방안 도식

V. 결론

- 하도급거래는 근본적으로 경제적 힘의 불균형이 존재하기 때문에 불공정한 거래가 빈번하게 발생할 가능성이 높음에도 불구하고, 사회적 약자인 하수급인이 수급인과의 거래관계에서 상호 대등한 계약관계가 형성되기 어려운 실정임.
- 따라서 본 연구는 하도급법의 추가변경공사 발생 시 2016년 3월 29일 하도급법의 서면교부 의무화 후 달라진 추가공사비 지급 실태 분석과 하수급인이 추가비용 청구를 제대로 할 수 있는 제도적 개선방안을 제안하였음.
 - 추가공사비 미지급은 근본적으로 원·하도급의 불공정한 거래구조로 인한 것으로 여러 복합적인 요인이 작용하고 있어 건설공사의 하도급을 받는 전문건설업체가 적극적으로 대처방안을 마련하여 추가공사비를 스스로 확보하기에는 한계를 안고 있었음.
- 추가공사비 미지급 실태 및 현황을 파악하기 위해 과거 3년 동안의 건설 분쟁조정 실태와 플랜트공사, 전문건설업체의 추가공사비 미지급 설문분석을 통해 검토한 결과 추가공사비 미지급 현황이 여전한 것으로 조사되어 추가공사비 미지급 문제가 여전히 상존하고 있음.
 - 건설분쟁조정실태의 경우 공사대금 미지급에 관한 내용이 대부분을 차지하고, 그 중 추가공사비 미지급이 전체 분쟁건수의 약 1/3을 차지하고 있으며, 이러한 현상은 과거 3년 동안 계속 증가추세를 보이고 있음. 플랜트공사의 경우 추가공사비 미지급 규모가 당초 계약액보다 무려 96%나 되어 심각한 수준인 것으로 조사됨.
 - 추가공사비 미지급 규모는 전체 하도급공사 건수 대비 약 10.4%, 전체 하도급 기성액 대비 약 1.2% 비율을 차지하고 있어, 2016년 한 해 동안 전체 전문건설업체 시장으로 적용하면 약 20,965건의 하도급공사 건과 약 7천억 원의 미지급된 추가공사비와 1개 전문건설 업체당 약 2억 원의 추가공사비 미지급액이 발생하고 있는 것으로 추정됨. 기업규모가 큰 전문건설업체일수록 추가공사비 지급을 제대로 받고 있지 않으며, 신청한 추가공사비의 지급 비율도 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

- 원사업자의 지시에 따라 수급사업자가 시공한 경우 발생하는 추가공사비는 발주자로부터 증액 받지 못했더라도 수급사업자에게 증액 지급하는 규정을 신설할 필요가 있음.
- 당초 계약내용과 달리 원사업자의 지시에 따라 추가 및 변경공사를 수행하여 추가비용이 발생하였을 때 발주자로부터 추가 및 변경공사를 인정받지 못할지라도 수급사업자에게 추가공사비를 지급하도록 하여 비용 전가를 방지하도록 규정함. 이를 위해서 건설산업기본법 제36조의2 제3항과 하도급거래공정화에 관한 법률 제16조 신설된 제3항에 발주자의 추가공사비 지급 여부와 관련 없이 수급인이 하수급인에게 추가공사비를 지급하는 규정이 포함되도록 개정하는 것이 요구됨.
- 추가변경공사비 미지급을 개선하기 위해서는 발주자, 수급인, 하수급인 모두의 종합적인 노력이 필요할 것으로 적정 설계금액 산정과 추가공사비 발생에 따른 적극적인 모니터링, 정기적이며 지속적인 관리감독 등을 통해 추가공사비 미지급 관행을 단절하여 하수급인의 위험부담 감소 및 하도급대금관련 분쟁발생을 예방할 수 있을 것임.

· 이보라 연구위원 (bora@ricon.re.kr)
 · 박승국 연구위원 (skpark@ricon.re.kr)

참고문헌

1. 건설경제, 하도급거래공정화에 관한 법령집, 2013
2. 국토교통부, 2016 국토교통 통계연보, 2016
3. 김예상, 건설제도 및 계약, 보문당, 2008
4. 김용수, 하수급인의 추가비용 청구에 대한 문제점 및 개선방안에 관한 연구: 공공건설공사를 중심으로, 중앙대 건설대학원 석사논문, 2004
5. 대한기계설비협회, 플랜트설비공사협의회 추진사례: 국정감사계획·결과 및 부당 특약 고찰, 2016
6. 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석보고서, 2012~2016
7. 박준기, 건설계약관리론, 건설신문, 2007
8. 전문건설업 통계연보, 2016
9. 조영준, 이론과 실무 건설계약관리, 한울, 2010
10. 로앤비 www.lawnb.com 건설판례 참고

추가.변경공사에 대한 추가공사비 미지급실태 및 개선방안

2017년 03월 10일 인쇄

2017년 03월 10일 발행

발 행 인 서 명 교

발 행 처 대한건설정책연구원

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등 록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 979-11-5953-024-1

인 쇄 처 경성문화사(02-786-2999)

©대한건설정책연구원 2017