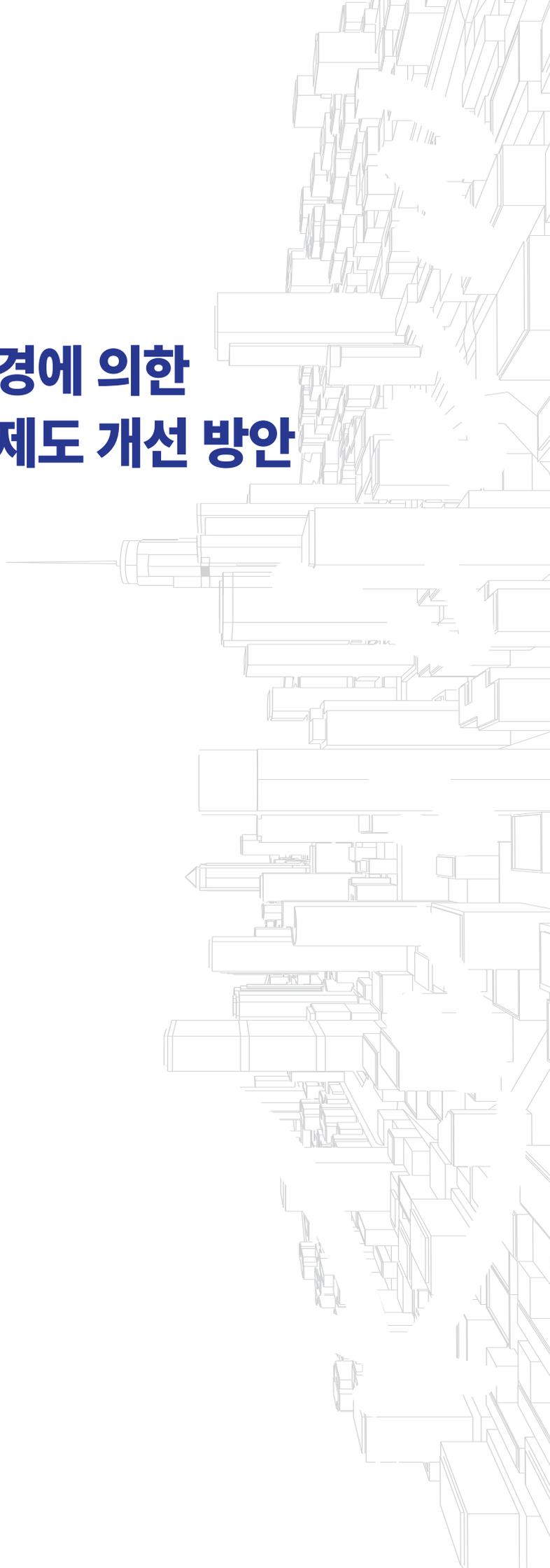


국가계약법상 사정변경에 의한 계약해지의 손해배상제도 개선 방안

이경태·홍성진

2024.11



건설정책리뷰 2024-05

국가계약법상 사정변경에 의한 계약해지의 손해배상제도 개선 방안

이 경 태, 홍 성 진

2024.11

요 약

■ 연구 배경 및 목적

- COVID-19, 전쟁 등으로 인한 급작스러운 물가 상승 및 갑작스러운 법규, 정책 변경 등은 건설 공사비에 영향을 미치며, 계약 이행의 어려움을 초래함
- 기존 국가계약법 및 공사계약 일반조건에서는 사정변경에 의한 계약 해제 시 기성 대가와 철수 비용만을 보상하는데 그치고 있음
- 정부 공사 계약은 단순히 효율성만 추구할 수 없으며, 투명성, 공정성, 형평성을 균형 있게 추구해야 함
- 연구는 국가계약법의 특징, 계약 해제 및 해지의 법리를 중심으로 다각적으로 분석하였으며 특히 사정변경에 의한 계약 해지 시 손해배상 제도를 중점적으로 연구함
- 해외 사례와 비교하여 국내 손해배상 제도의 한계를 도출하고 판례들을 토대로 개선 방안을 모색함

■ 국가계약법상 계약의 해제·해지의 원리 및 사정변경에 의한 계약 해지

- 계약 해제: 소급적 효력을 가지며, 계약 체결 후 계약 당사자의 일방적 의사표시로 계약의 효력이 소멸함
- 계약 해지: 계약의 장래에 대하여만 효력을 상실하게 됨
- 계약 해제와 해지는 계약 종료 방법에서 소급 여부에 따라 개념적 차이가 있음
- 사정변경의 정의: 계약 성립 당시 예측할 수 없었던 사정이 현저히 변경되어, 당사자 일방에게 과도한 부담을 주는 경우 법률행위를 해지하거나 수정하는 것임
- 사정변경의 요건: 사정변경의 현저성, 예측 불가능성, 계약유지의 신의칙상 부당성이 핵심 요건임
- 사정변경 원칙은 계약의 이행곤란 상황에서 적용되며, 계약 해제보다는 수정의 과정으로 접근하는 것이 바람직함

■ 국외 사정변경 원칙 관련 법안

- 독일: 사정변경 원칙을 인정하며, 계약의 근본적인 기초가 무너졌을 때 계약 수정이나 해지가 가능하며 상대적으로 수용적임
- 일본: 사정변경 원칙을 명문화하지 않았지만, 법원 판례를 통해 인정함. 장기 계약이나 지속적인 거래 관계에서 적용됨
- 미국: 사정변경 원칙을 매우 제한적으로 적용하며, 상업적 실행 불가능성 또는 목적 좌절의 개념으로 접근함
- FIDIC: 사정변경 조항을 제한적으로 반영하며, 전쟁 등의 예측 불가능한 상황에 대비한 계약해제 시 지급 항목이 명확히 기술됨

■ 국내 사정변경 원칙 수용 사례 및 손해배상 정도

- 사정변경 원칙을 적용한 계약 해제 사례는 드물지만, 주요 판례로는 정부 정책 변화, 사업 지역 중복, 특약 사항 반력으로 인한 계약 준수 어려움 등으로 인정됨
- 대법원은 사정변경 원칙에 따른 계약해지를 인정한 판례에서 계약 성립 당시 예측 불가능한 사정변경이 발생한 경우 계약 준수 원칙의 예외로서 인정함
- 손해배상 청구: 일방적 해지의 경우 손해배상 책임이 발생하며, 합의 해지의 경우 별도 특약이 없다면 손해배상 청구가 어려움
- 철수 비용: 철수 비용 산정은 명확한 기준이 부족하며, 공사 중지 기간 동안 발생한 비용도 손해배상에 포함되어야 함
- 손해배상 항목: 계약 해지 시 지급되는 손해배상 항목은 기성 대가와 철수 비용으로 구성되며, 철수 비용의 항목과 공사 중지 비용의 보상 여부가 핵심 쟁점임

■ 사정변경에 의한 계약 해지의 개선 방안

- 사정변경의 법리 적용 확대: 예측 불가능한 상황에서 계약 상대방들이 리스크 비용을 분담할 수 있는 방안을 마련해야 함
- 계약서의 명확성 필요성: 사정변경으로 인한 계약 해지 시, 철수 비용과 간접 해지 비용을 명확히 규정하는 계약서가 필요함. 이는 법적 분쟁을 최소화하고, 예기치 못한 상황에서 발생할 수 있는 비용을 적절히 보상받을 수 있는 근거로 활용 가능함
- 간접 비용의 인정 범위 확대의 필요성: 판례 분석 결과에 따라 공사 중지 기간 동안 발생하는 비용 중 증빙이 가능한 간접노무비, 급여세금, 보험료 등의 간접비에 대한 지급을 예규해 기입함으로써 손해배상의 명확성을 높여야 함

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위와 방법	4
II. 국가계약법상 계약의 해제·해지의 법리	6
1. 국가계약의 정의 및 특성	6
2. 계약 해제 및 해지	10
III. 국가계약법상 사정변경에 의한 계약 해지에 따른 손해배상 제도	13
1. 사정변경에 의한 계약의 해지	13
2. 국가계약법상 사정변경에 의한 계약의 해지	21
3. 사정변경에 의한 계약의 해지로 인한 손해배상제도	24
IV. 사정변경에 의한 계약 해지의 손해배상 사례 분석	31
1. 사정변경에 의한 계약해지 손해배상 사례	31
2. 사례 분석을 통한 가설 검증	36
3. 개선방안 제안	39
V. 결론 및 향후 연구 방향	42
1. 결론 및 시사점	42
2. 한계점 및 향후 연구 방향	45

1. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

- 정부 공사계약은 효율성만을 추구할 수는 없으며, ‘투명성’, ‘공정성’, ‘형평성’ 등이 동등한 가치로서 추구될 것이 요구됨
- 그러나 효율성과 투명성의 가치 상충이 발생할 수 있기에, 최적의 가치를 위해서는 양자의 적절한 조화가 필요하며 이를 지원하기 위해 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 ‘국가계약법’)」에 의해 규율 조달되고 있음
- 국가나 지방자치단체가 필요로 하는 물품, 용역 및 공사 등을 조달하는 과정에서 체결하는 ‘공공조달계약’ 행정임무의 수행기반과 국가재정 사용의 수단을 국가계약법으로 공익성을 인정하면서도 지위나 직무에 대한 세부적 규정이 모호하거나 명확하지 않은 경우 사법상 계약의 판례를 통해 규율하고 있음
 - 하지만 계약이 진행되다 보면, 발주처의 문제, 계약 상대자의 문제 등으로 계약의 해지와 해제가 발생하여 어려움이 생기는 경우가 있으며, 공사도급계약서에 기재된 해제사유 혹은 민법 제673조¹⁾에 의한 임의해제를 하는 경우가 있음
- 하지만 COVID-19, 전쟁 등의 불가항력적인 이유로 인한 인플레이션의 발생으로 물가가 급작스럽게 올라 건설 공사비가 변화되거나, 법규 및 정책 변경 등의 시공 중간에 추가 비용 발생 혹은 대처 불능의 상황 등이 생김에 따라 계약 이행을 포기하거나 책임을 다하지 못하여 목적물을 제공하지 못하는 경우가 발생하게 되었음

1) 제673조 (도급인의 해제권) 도급인은 계약이 성립한 후라도 일의 완성 전에는 상당한 보상을 하고 계약을 해제할 수 있다.

- 계약 상대방 사이의 쉽게 예측할 수 없는 상황으로 ‘계약분쟁조정위원회’의 판단을 받거나 국가계약법 제28조(이의신청)가 개정됨에 따라(2020. 5. 27. 시행) ‘부당한 특약과 관련된 사항’에 대하여도 계약상대자가 이의신청을 할 수 있도록 제도가 정비되었으며, 공공계약 특성에 따라 물가변동배제특약이 받아들여지기도 함
 - 이외에도 사정변경에 의한 계약의 해지에 가능성이 대두되고 있으며, 이 원칙이 받아들여지기 위해서는 현재의 상황이 통상적으로 예측 가능한지에 대한 판단이 필요함
 - 현재 사정변경의 원칙을 적용함에 있어서는 매우 소극적임
 - 이는 계약자유의원칙의 침해 및 사정변경의 원칙의 적용으로 발생할 수 있는 계약관계의 불확실성으로 인한 경제적, 사회적 불안전성 증가로 인한 것으로 여겨짐
 - 대법원은 2020년에 와서야 사정변경의 원칙을 적용하여 임대차계약의 해지를 인정한 최초의 판결을 내린 바 있음
- 현행 국가계약법 및 공사계약 일반조건에서는 ‘사정변경에 의한 계약의 해제 또는 해지’ 시 시공부분의 기성대가와 인력·자재·장비의 철수비용만을 지급하도록 규정하고 있음²⁾ (예규 제45조 3항)
- 사정변경에 의한 계약의 해지는 발주기관이 예측할 수 없는 명백하고 불가피한 상황으로 정의되어 있음
- 예를 들어, 법률행위가 성립된 후에 당사자의 개인사정 내지 사회경제적 사정이 급격히 변화되거나 예측이 불가능한 상황 등을 의미함
 - 이러한 경우에도 그 법률행위가 예외 없이 본래 목적인 대로 법률효과를 발생해야 하는가의 문제에 대해 그 법률효과를 신의성실, 형평의 원칙에 적합하도록 변경시키고자 하는 것이 사정변경의 원칙이라고 파악되고 있음
- 그러나, 사정변경으로 인해 계약 이행의 한계가 있어 계약해지가 발생한 경우, 특히 발주기관의 불가피한 사정으로 계약을 해지하는 경우 공사이윤의 배상범위에 관하여는 기성대가 및 철수비용을 제외하고는 정의되지 않고 있음
-
- 2) ③ 발주기관은 제1항에 의하여 계약을 해제 또는 해지하는 경우에는 다음 각호에 해당하는 금액을 제44조제3항 각호의 수행을 완료한 날부터 14일 이내에 계약상대자에게 지급하여야 한다. 이 경우에 제7조에 의한 계약보증금을 동시에 반환하여야 한다.
1. 제32조제2항제1호 및 제2호에 해당하는 시공부분의 대가중 지급하지 아니한 금액
 2. 전체공사의 완성을 위하여 계약의 해제 또는 해지일 이전에 투입된 계약상대자의 인력·자재 및 장비의 철수비용

- 이로 인해 추가적으로 발생 가능한 비용에 있어서 충분한 보상이 일어나고 있는지 판단이 필요하며, 계약 당사자들 간에 추가적 손실이 발생하고 있는지 파악할 필요가 있음
 - 추가적으로 사정변경이 즉각적으로 결정되는 것은 아닌만큼 인정받기 이전의 공사 중지 기간동안 발생하는 비용 및 계약의 해지비용시 발생하는 비용들에 대해 정의하고 보상의 가능성을 도출할 필요가 있음

- 따라서 본 연구는 크게 2가지의 관점을 기준으로 분석하는 것을 목표로 하였음
 - 1) 국가계약법상 사정변경의 원칙이 받아들여지는 조건이 무엇인가?
 - 2) 해지 비용에 있어 현재 정의하는 비용 이외에 어떤 부분이 추가적으로 확보되어야 하는가?

- 현재 공사 예규에서 정의하고 있는 사정변경의 원칙으로 인한 계약의 해지 또는 해제에 있어서는 국가계약법에 의한 용역 계약 뿐 아니라 타 용역에서도 활용되고 있는 조건인 만큼 이 연구를 통해 계약 당사자들 간에 발생 가능한 분쟁의 가능성을 줄여줄 수 있을 것으로 보여짐

- 또한 추후 불가항력 및 예측 불가능한 상황에서 계약의 상대방들이 계약이행이 어려울시 발생 가능한 비용을 사후적으로 분담할 수 있는 방안이 될 것이며, 현재 명확하지 않고 정의되지 않았던 해제 및 해지 비용 부분에 대해 논의하였다는 점에서 차별성이 있음

2. 연구의 범위와 방법

- 본 연구는 국가계약법의 특징 및 계약의 해제와 해지에 대한 정리, 사정변경에 의한 손해배상 제도에 대해 다각적으로 분석하였으며, 그림 1의 단계로 진행되었음
 - 단계적으로 연구를 진행하고 점진적 범위의 변화를 보여주기 위해 깔때기 차트 (funnel chart)를 통해 묘사하였음
 - 국가계약법에 대한 전반적인 개요 및 계약에서부터 사정변경에 의한 계약의 해지 및 현재의 손해배상의 제도에 대해 분석하였음
 - 해외의 사례와 판례를 기반으로 사정변경 사례를 분석하고 추가 확보 가능한 간접해지 비용을 파악함으로써 개선안을 제안하였음
 - 연구 결과를 토대로 파악한 시사점 및 향후 연구 방안을 작성하였음

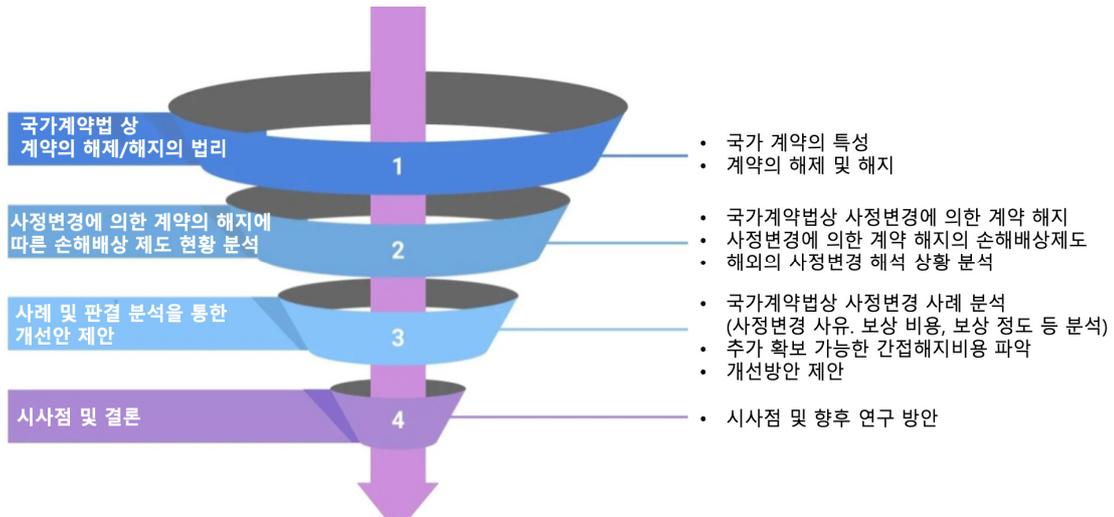


그림 1 연구 개요도

- 국가계약법 상 사정변경의 원칙에 의한 계약해지의 손해배상제도에 대해 사전에 분석된 내용 및 추가적 논의가 필요한 부분을 우선적으로 파악하기 위해 문헌고찰을 진행하였음
 - 국가계약법의 구조, 특징 및 계약의 해제와 해지 조건을 파악하였음
 - 사정변경의 원칙이라는 특수한 상황이 발생한 경우에 대해 연구 범위를 좁힌 만큼, 사정변경의 정의와 발생원칙 등을 파악함
 - 추가적으로 해외에서의 사정변경 인정 사례들과 여러 손해보상과 관련한 법 조항을 분석하여 국내와 비교하였음
 - 현재 손해배상 제도를 분석한 결과, 해당 제도로는 일부 비용이 충분히 보상되지 않는다는 점이 확인되었으며, 계약 해지 시 발생 가능한 추가 비용을 정리하였음

- 가설을 검증하기 위해 본 연구에서는 사례분석을 진행하고자 하였으나, 사정변경의 원칙이 적용된 사례가 드물어, 해당 상황들을 직접적으로 파악하고 관련인들을 대상으로 인터뷰 등을 진행하기에는 한계가 있었음. 이에 따라 현재 나타나는 판례들을 대상으로 사정변경이 발생한 상황 및 배상에 대해 분석하였음
 - 약 10년간 사정변경의 원칙이 적용된 판례를 수집하였으며, 이를 토대로 사정변경의 원칙이 적용된 상황 및 손해배상 내역을 파악하였음
 - 이로 인해 사정변경이 적용된 사례와 충분한 손해배상을 확보하기 위한 조건을 파악하고 시사점을 도출함

II. 국가계약법상 계약의 해제·해지의 법리

1. 국가계약의 정의 및 특성

1) 국가계약의 정의

- 계약은 “법률상 일정한 효과의 발생을 목적으로 복수 당사자 사이에 서로 반대되는 의사 표시의 합치에 의하여 성립되는 법률 행위”를 의미함
- 정부 계약은 비권력적인 작용이지만, 관리 주체가 행정주체이고, 공공성을 띠고 있기에 공정하고도 합리적인 운영을 담보하기 위하여 제정한 법이기에 사법의 특별법적 성질을 갖고 있음
 - 국가계약은 행정주체인 국가가 공권력의 주체로서가 아니라 사법상의 재산권의 주체, 즉 사인으로서 일반사인과 대등한 지위에 서서 계약을 맺는 것으로 사법의 적용을 받는 사법관계이며, 민법(사법)상의 계약 및 일반원리를 바탕으로 고찰이 가능함을 의미함 (국무총리행정심판위원회 200208411 2003.1.13.)
- 따라서 계약은 국가계약법 제5조(계약의 원칙)에 따라 상호 대등한 입장에서 합의에 따라 체결되고, 신의성실의 원칙을 바탕으로 이행되어야 하며, 동시에 계약자유의 원칙, 사정변경의 원칙 및 권리남용금지의 원칙 등이 적용될 수 있어야 함
- 또한 3항의 계약상대자의 계약상 이익 부당제한 특약금지 및 4항의 부당 특약은 무효로 하고 있으므로 신뢰 기반의 의사존중과 이익 균형을 추구하도록 해야함
- 즉 국가계약은 국가와 계약 대상자가 대등한 지위에서 계약하는 것으로, 국가가 계약 상대자의 이익을 부당하게 제한할 수 없는 만큼 사법상의 법률행위로 정의 가능 (시행령 제4조)하면서 동시에 개인의 이익 추구가 아닌 공공복리의 추구를 위해 체결되어야 함

2) 국가계약법의 특징 및 구조

- 국가계약법은 국가의 예산 수입, 지출, 결산을 관리하는 규율이며, 관리 목적이 공공성을 띠고 있으며 공정하고 합리적인 운영을 담보하기 위해 존재하지만, 사법상 계약으로 보고 있으며, 절차적 법규를 다루고 있다는 특징이 있음
 - 정부계약에 관한 별도의 독립된 기본법이며, 내부관계를 규율해 놓은 혼시적 성격의 법규임
 - 부분적으로는 부정당업자 제재처분과 같이 공법적 성격도 가지고 있음
- 국가 계약의 구조는 크게 국내 입찰과 국제 입찰로 구분되어 있으며, 국내입찰은 국가계약법을 중심으로 국제입찰은 특정조달을 위한 국가계약법을 기반으로 구성되어 있음
 - 국가계약법의 관련 법규로는 (국가계약법시행령), (국가계약법시행규칙) (특정물품등의 조달에 관한 국가계약법시행령특례규정) 등이 있음
 - 국제 입찰의 경우, 추가적으로 필요시 특례 규정을 마련하고 적용하도록 함
 - 정부조달시장의 개방에 대비하여 특정조달을 위한 시행에 관하여 필요한 사항을 정하려는 목적으로 제정된 (하도급거래공정화에 관한 법률과 시행령), (건설산업기본법) 등이 있음

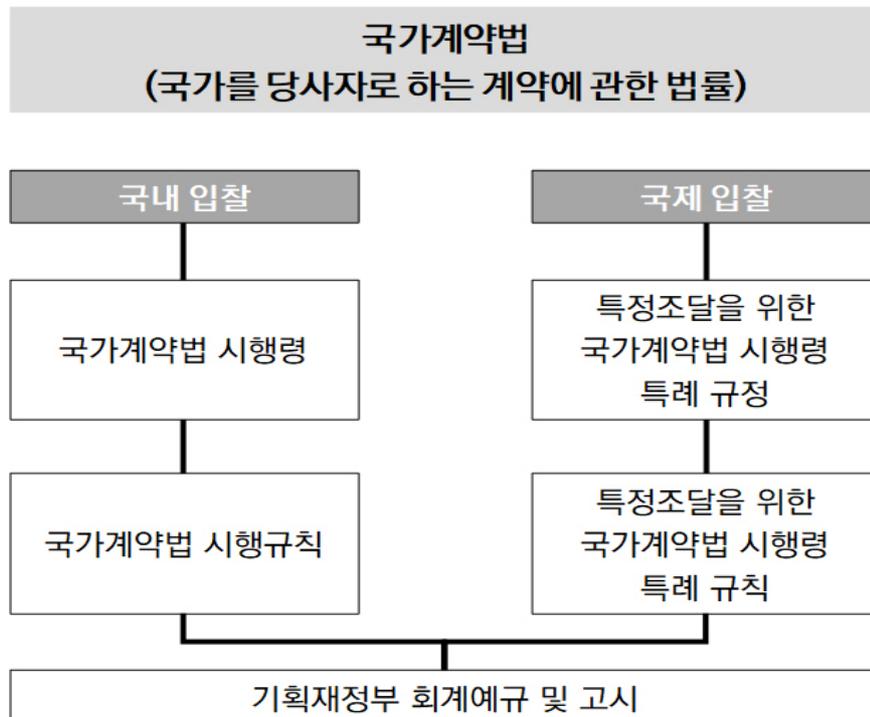


그림 2 국가계약법의 구조

- 또한 국가계약법 외에 지방계약법을 두어 지방자치단체 입찰을 처리하고 있으며, 두 법령 모두 공적업무를 수행하는데 필요한 공사, 물품, 용역 조달과 관련된 규정을 하고 있음
- 이에 따라 아래와 같은 공통 사항들이 존재함
 - 조달사업법령에 따라 일정 금액 이상의 수요물자 구매 및 시설공사 등 조달요청을 의 무화하도록 하였음
 - 건설산업기본법령 등 특별법을 적용하고 있음
 - 판로지원법령에 따라 중소기업제품 구매촉진을 위한 중소기업자와의 우선조달계약제 도 적용 (중소기업제품판로지원법)
 - 법령 및 규정 등으로 정하지 않은 사항은 계약에 관한 일반적인 민법을 적용
- 국가계약법이 기획재정부 계약예규를 토대로 근거한다면, 지방계약법은 행정안전부의 예규를 기반으로 법령이 세워져 소관 부처가 달리하고 있고 내용적인 차이도 다소 있지 만, 유사한 내용과 동일한 방식의 반복적 규정으로 인해 효율성에 대한 문제는 존재함
 - 지방계약법은 계약의 대행제도, 제3자를 위한 단가계약, 계약심의위원회 등의 내용이 국가계약법 대비 상세함
- 이와 다르게 공공계약 집행 기관에서는 공공기관운영법, 시행령 등을 토대로 진행되고 있으며, 각 기관의 사무 규칙 및 규정을 우선적으로 운영하고 있음
 - 원칙: 수요기관이 자체적으로 처리하는 것이 원칙이나, 일정금액 이상의 경우 중앙조 달기관인 조달청에 의무적으로 요청해야함
 - 예외적인 경우로는 다음과 같음

- 천재지변, 긴급한 행사, 그 밖에 이에 준하는 사유가 있는 경우
- 국방과 관련이 있거나 국가기관의 행위를 비밀리에 하여야 하는 경우
- 재해 또는 사고로 인한 긴급 복구공사를 하는 경우
- 기획재정부령으로 정하는 바에 따라 조달청장이 수요기관에 수요물자의 구매를 위임하는 경우
- 시공·감독, 하자보수 등에 필요한 기술의 특수성을 고려할 때 수요기관의 장이 직접 공사계약을 체결할 필요가 있다고 인정되는 특수공사로서 조달청장과 미리 협의한 경우
- 용역으로서 수요기관에서 직접 구매하는 것이 적합하다고 인정하는 경우

구분	국가계약	지방계약	공공기관 계약
근거 법령	<ul style="list-style-type: none"> • 국가계약법, 시행령, 시행 규칙 • 기획재정부 계약 예규 (16개) <div style="border: 1px dashed gray; padding: 5px;"> <p>[공통]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 정부 입찰, 계약 집행기준 • 예정가격 작성 기준 • 적격심사기준 • 협상에 의한 계약체결 기준 (물품, 용역) • 공동계약 운용요령 • 경쟁적 대화에 의한 계약체결 기준 (물품, 용역) • 종합계약 집행요령 <p>[물품]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 물품 구매 계약 일반조건 • 물품구매 입찰 유의서 <p>[용역]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 용역계약 일반조건 • 용역입찰유의서 <p>[공사]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 입찰참가자격 사전심사요령 • 공사계약 일반조건 • 공사입찰유의서 • 일괄입찰 등에 의한 낙찰자 결정기준 • 중심제 심사기준 </div>	<ul style="list-style-type: none"> • 지방계약법, 시행령, 시행 규칙 • 행정안전부 예규 (5개) <div style="border: 1px dashed gray; padding: 5px;"> <p>[공통]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 입찰 시 낙찰자 경쟁기준 • 지방자치단체 입찰 및 계약 집행 기준 ➢ 위 2개 예규는 세부 목차별로 물품, 용역, 공사가 나뉨 <p>[공사]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 종합평가 낙찰자 결정기준 • 문화재 수리 종합 평가 낙찰자 결정기준 <p>[용역]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 학술연구용역 적격심사 세부기준 ➢ 각 시, 도에서 일반용역 적격심사 기준을 각각 정하여 운용하고 있음 </div>	<ul style="list-style-type: none"> • 공공기관운영법, 시행령 • 공기업, 준정부기관 계약사무규칙 (기획재정부령) • 기타공공기관 계약사무 운영규정 (기획재정부 훈령) • 국가계약법령 <p>❖ 적용 우선 순위</p> <p>[공기업, 준정부기관]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공기업, 준정부기관 계약 사무 규칙 2. 국가계약법령 <p>[기타공공기관]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 기타공공기관 계약사무운영규정 2. 공기업, 준정부기관 계약사무규칙 3. 국가계약법령
	적용 대상	<p>직 접 적 용</p> <ul style="list-style-type: none"> • 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 • 헌법 또는 정부조직법, 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정 기관 <p>준 용</p> <ul style="list-style-type: none"> • 공기업 • 준정부기관 • 기타공공기관 (예산규모 250억원 이상) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 ✓ 광역시, 도, 시, 군, 구 • 교육자치단체 ✓ 시, 도 및 시, 군, 구 교육청 ✓ 공립 초, 중, 고등학교 <p>준 용</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지방공기업 • 지방자치단체 출자 및 출연기관

그림 3 공공계약 분류별 근거법령 및 적용대상 기관 (저자 정리)

2. 계약 해제 및 해지

1) 계약의 해제·해지의 내용

- 계약의 해제와 해지 모두 계약의 종료 방법을 다루지만 소급 여부에 따라서 개념의 차이가 나타남
- 계약의 해제는 계약 체결 후 계약 당사자 일방의 의사표시에 의하여 계약의 효력이 소급적으로 소멸되는 것을 의미. 소급효과가 있는만큼 미이행 채무에 대해서는 변제의 의무가 소멸하고, 이행한 채무에 대해서는 원상회복의 의무가 있음 (민법 제 548조), 단 건설계약에서는 대법원 판례에 따라 소급효과의 인정이 이루어지지 않음 (88다카, 32470.32487, 1989.12)
- 이렇게 소급효과를 인정하지 않고 계약상의 의무와 권리가 소멸하는 것을 계약의 해지라 함 (민법 제 550조)
- 따라서, 해제·해지의 용어 정의는 다음과 같으며 특징은 표1과 같음
 - 계약 해제: 기존의 계약 효과를 소급하여 소멸시킴
 - 계약 해지: 기존 계약은 유효한 상태에서 장래 계약을 소멸시키는 행위

표 1 계약 해제와 해지의 차이 및 특징 정리

	특징	특징 내용
해제 (Rescission)	소급적 효력	해제가 이루어지면 계약은 처음부터 없었던 것으로 간주됨. 따라서 계약에 따라 이미 이루어진 이행이나 지급된 대금 등은 원상회복되어야 함.
	법정해제권	계약 해제는 법에서 정한 특정 사유에 따라 가능함. 예를 들어, 상대방의 계약 위반, 불법행위 등이 있을 때 계약 해제가 가능해짐.
	협의해제	당사자 간의 합의에 의해 계약을 해제할 수도 있음. 이를 협의 해제라 하며, 이 경우 해제의 효과는 합의한 시점부터 발생함.
	원상회복	해제로 인해 발생하는 주요 의무는 이미 이행된 사항에 대한 원상회복임. 즉, 받은 것을 돌려줘야 하는 의무가 발생함.
해지 (Termination)	장래효	계약의 장래에 대하여만 효력을 상실하게 함으로, 해지 이전에 발생한 권리와 의무는 그대로 유지
	일방적 의사표시	계약 해지는 해지사유를 명시하거나 법에서 정한 사유를 통해 계약 당사자 일방의 의사표시로도 가능
	손해배상	계약이 중단됨으로써 상대방에게 손해가 발생한 경우 손해배상을 청구할 수 있음
	불가역적	해지가 이루어지면 계약은 그 시점부터 되돌릴 수 없게 됨. 단 해지 이전의 이행 부분에 대해서는 효력이 유지

- 건설 계약에서는 계약체결후 공사 착수 전 계약의 해제 상황을 제외하고는 해제라는 표현을 사용하더라도, 계약의 해지로 보여짐

2) 국가계약법상 계약의 해제·해지의 내용

- 국가계약법 시행령 제75조에서 계약의 해제 및 해지에 대한 내용을 다루며, 해당 법률 상으로 계약 상대자의 귀책 사유로 인한 해제 또는 해지를 중점적으로 다루고 있음

국가계약법 시행령 제75조(계약의 해제·해지)

1. 계약상대자의 귀책사유로 계약을 수행할 가능성이 없음이 명백하다고 인정되는 경우: 법 제12조제3항에 따라 계약보증금을 국고에 귀속시키고 해당 계약을 해제 또는 해지한다.
2. 제1호 외의 경우로서 계약상대자의 계약 이행가능성이 있고 계약을 유지할 필요가 있다고 인정되는 경우: 계약이행이 완료되지 아니한 부분에 상당하는 계약보증금(당초 계약보증금에 제74조제3항에 따른 지체상금의 최대금액을 더한 금액을 한도로 한다)을 추가 납부하게 하고 계약을 유지한다. 이 경우 계약보증금의 추가납부에 관하여는 제50조제6항부터 제8항까지 및 제10항을 준용한다.

- 국가계약법과 다르게 지방계약법에서는 법률상 계약의 해제 및 해지를 다루고 있음. 주로 계약상대자의 계약 이행의 어려움으로 인해 발주처의 손해가 발생하는 경우로 인한 계약 해제, 해지에 대한 내용을 다루고 있으며 발주처의 책임으로 인한 해제·해지가 발생하는 경우에 대한 기입은 부족함

제30조의2(계약의 해제·해지 등)

- ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생하면 낙찰자 결정을 취소하거나 계약을 해제 또는 해지할 수 있다.
 1. 계약상대자의 계약상 의무 불이행을 이유로 제15조제3항에 따라 계약보증금 또는 계약보증금에 해당하는 금액을 해당 지방자치단체에 세입 조치하는 경우
 2. 제30조에 따른 지연배상금의 징수사유가 발생하고 그 금액이 계약금액의 100분의 10 이상인 경우로서 계약상대자의 귀책사유로 인하여 계약을 이행할 가능성이 없음이 명백하다고 인정되는 경우
 3. 입찰과정에서 거짓 서류를 제출하여 부당하게 낙찰을 받은 경우
 4. 입찰, 수의계약 및 계약 이행 과정에서 관계 공무원 등에게 직접 또는 간접적으로 사례, 증여, 금품·향응 제공을 하는 등 제6조의2에 따른 청렴서약서의 내용을 위반한 경우
 5. 계약상대자가 정당한 이유 없이 계약담당자의 이행 추구에 따르지 아니한 경우
 6. 계약상대자의 부도, 파산, 해산, 영업정지, 사업 또는 영업에 관한 등록·인가·허가 등의 취소, 그 밖의 사유로 계약 이행이 곤란하다고 인정되는 경우
 7. 그 밖에 계약 내용에 포함된 계약의 해제 또는 해지 사유가 발생한 경우
- ② 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항제2호의 경우에는 계약을 해제하거나 해지하여야 하고, 같은 항 제1호·제3호 및 제4호의 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 낙찰자 결정을 취소하거나 계약을 해제 또는 해지하여야 한다. <개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>
 1. 다른 법률에서 낙찰자 결정의 취소 또는 계약의 해제·해지를 특별히 금지한 경우
 2. 낙찰자 결정을 취소하거나 계약을 해제 또는 해지하면 계약 목적을 달성하기 곤란하거나 지방자치단체에 손해가 발생하는 등 행정안전부령으로 정하는 경우

- 결과적으로 계약의 해제·해지는 계약 당사자 사이의 불이행으로 판단되는 경우 발생하는 가운데, 정부와의 계약 과정에서는 계약 당사자 사이의 불이행 자체보다는 이행자의 이슈로 인해 발생하는 경우가 대부분임
- 추가적으로 계약 해제 및 해지의 사유에 대해 계약예규 ‘공사계약일반조건’ 제44조에서 제46조까지 언급하고 있으며, 이를 정리하면 표 2와 같음

표 2 계약 예규 공사계약일반조건 제44조 내지 제46조에서의 계약 해지 사유

계약 해지 원인	해지 사유
계약상대자의 책임있는 사유로 인한 계약의 해제 및 해지	1. 정당한 이유없이 약정한 착공시일을 경과하고도 공사에 착수하지 아니할 경우 2. 계약상대자의 책임있는 사유로 인하여 준공기한까지 공사를 완공하지 못하거나 완성할 가능성이 없다고 인정될 경우 3. 제25조제1항에 의한 지체상금이 시행령 제50조제1항에 의한 해당 계약(장기계속공사 계약인 경우에는 차수별 계약)의 계약보증금상당액에 달한 경우 4. 장기계속공사의 계약에 있어서 제2차 공사 이후의 계약을 체결하지 아니하는 경우 5. 계약의 수행 중 뇌물수수 또는 정상적인 계약관리를 방해하는 불법·부정행위가 있는 경우 6. 제47조의3에 따른 시공계획서를 제출 또는 보완하지 않거나 정당한 이유 없이 계획서 대로 이행하지 않을 경우 7. 입찰에 관한 서류 등을 허위 또는 부정한 방법으로 제출하여 계약이 체결된 경우 8. 기타 계약조건을 위반하고 그 위반으로 인하여 계약의 목적을 달성할 수 없다고 인정될 경우
사정변경에 의한 계약의 해제 또는 해지	객관적으로 명백한 발주기관의 불가피한 사정이 발생한 때
계약상대자에 의한 계약해제 또는 해지	1. 제19조에 의하여 공사내용을 변경함으로써 계약금액이 100분의 40이상 감소되었을 때 2. 제47조에 의한 공사정지기간이 공기의 100분의 50을 초과하였을 경우

- 이 중 예규 제45조에서 언급하는 사정변경에 의한 계약의 해제 및 해지는 특수한 상황을 나타내는 것이며 발생의 경우가 적다보니 소극적으로 적용하고 있음

- 그러나 사정변경에 대하여 코로나19 및 우크라이나-러시아 전쟁 등의 상황을 통해 적극적 적용에 대한 꾸준한 지적이 있었던 만큼, 이와 관련하여 국가계약에서의 사정변경에 대한 다각적 논의가 필요함

Ⅲ. 국가계약법상 사정변경에 의한 계약 해지에 따른 손해배상 제도

1. 사정변경에 의한 계약의 해지

1) 사정변경의 정의 및 의미

- 사정변경은 당사자가 예견할 수 없었던 사정으로 인해 현저히 변경되고, 당초의 내용대로 효과를 강제할 시 당사자 일방에게 과도한 부담이 된다면 이를 상황에 맞게 수정하거나 법률 행위를 해지하는 것을 의미함
- 여기서 사정이라 함은 계약의 기초가 되었던 객관적인 상황으로서, 일방 당사자의 주관적 또는 개인적인 사정을 의미하는 것은 아님
 - 사정변경이 계약 성립 당시의 객관적 사정이 변경된 경우를 의미한다면, 착오는 계약 성립 당시에 당사자의 주관적 인식이 잘못된 경우로 구별됨
 - 즉 잘못된 인식이 없이 상황이 변화, 변경된 경우에 사정변경의 원칙이 적용됨
 - 그러나 의사표시를 하게 된 동기에 차고가 있거나, 쌍방의 동기 차이가 있더라도 대부분 보충적 해석을 통해 해결함
- 이러한 상황으로 인해 계약이 의도한 목적을 달성할 수 없어 손해를 입었다고 하더라도, 특별한 사정이 없는 한 효력을 유지하는 것이 신의칙(신의성실)에 반한다고 볼 수 없음
 - 신의성실의 원칙³⁾은 모든 사람이 사회공동생활의 일원으로서 상대방의 신뢰에 반하지 않도록 행동할 것을 요구하는 법 원칙을 의미함
 - 신의성실 원칙의 기능은 크게 3가지로 볼 수 있음
 - 보충 기능 : 법적 특별결합관계에 있는 당사자들 사이의 권리 및 의무의 내용을 구체적으로 확정함으로써 계약 내용을 보충하는 기능을 함

3) 민법 제2조: (신의성실) ① 권리의 행사와 의무의 이행은 신의에 좇아 성실히 하여야 한다.

- 한정 기능 : 법적인 권리와 지위가 가지는 내적 한계를 설정함으로써 형식논리의 관철에 따른 부당한 결과의 도출을 막는 기능을 함
- 수정 기능 : 형식적인 법적 지위의 수정을 통해 정의로운 법률관계의 도출을 꾀하는 기능

○ 사정변경의 객관적 사정이라는 표현으로 인해 이행불능과 사정변경에 대한 구별이 필요하며, 사정변경은 일반적으로 귀책사유와 직접적 관계없이 발생하는 것으로 전제되어있음 (전쟁, 천재지변, 경제사정의 급변 등)

- 불가항력이 적용 가능한 원칙 중, 계약의 균형을 근본적으로 변경시키는 사정만 의미하여 구체적이고 좁은 의미를 나타냄
- 예견하지 못한 사정변경이 발생하였을 경우 계약을 수정하여 계약상 상업적 형평을 다시 수립할 수 있게 함

○ 사정변경 원칙의 의미

- 결과적으로 사정변경 원칙으로 인한 계약 해지는 예측할 수 없는 현저한 변경이 있음으로 인해 당초의 법률행위의 효과를 유지하는 것이 오히려 신의성실의 원칙에 반할 때 수정하거나 효력을 종료하는 것을 의미함
- 당사자 간에 계약으로 배분되지 않은 현저한 사정변경 위험을 사후적으로 배분하는 원칙
- 구체적인 사안에서 그 적용을 고려할 수 있는지, 계약에 어떤 영향을 미치는지 실질적 논의가 필요함

○ 계약의 성립 당시에 있었던 환경 또는 그 행위를 하게 된 기초가 되는 사정이 그 후 현저하게 변경되어 당초 정해진 계약의 내용을 그대로 유지하고 강제하는 것이 신의칙과 공평에 반하는 부당한 결과를 가져오는 경우에는, 당사자가 그 법률행위의 효과를 신의, 공평에 맞도록 변경하거나 소멸시킬 수 있다는 것을 의미함

○ 사정변경의 원칙은 이행불능이 아닌 이행곤란의 적용범위로 보여지며, 따라서 계약의 해제·해지 보다는 변경의 과정으로 접근함으로써 적용이 가능하다고 보여짐. 그럼에도 불구하고 사정변경으로 인해 계약의 해제·해지가 일어나는 경우, 철저한 손해보상이 일어나야함⁴⁾

4) 박영복. (2011). 책임제한사유로서의 불가항력과 사정변경, 외법논집, 35(4).

2) 사정변경의 요건

- 현재 민법 상으로는 사정변경의 현저성(단순한 변화가 아닌, 매우 크고 뚜렷하여 계약의 본질적 부분에 영향을 끼칠 수 있는 변화), 예측불가능성, 계약유지의 신의칙상 부당성으로 계약 이행이 불가함을 인정받는 것이 핵심임 (민법 제2조, 제543조)
- 추가적으로 국제상사계약원칙(Principles of International Commercial Contract, PICC) 제6.2.2조에 따라 사정변경은 당사자들의 계약의 균형 및 예상되었던 서로간의 이득을 근본적으로 파괴하는 상황에서 발생한다고 정의함⁵⁾
 - 그 이외에도 시간적 요건, 책임요건, 결과요건 등으로 구분하여 사정변경이 성립하기 위한 조건을 정리하기도 함⁶⁾
 - 시간적 요건: 사정변경의 시점은 계약 이행 완료 전에 발생해야하며, 서로 간의 리스크가 추가적으로 발생하지 않는 시점에 진행되어야 함
 - 책임 요건: 당사자에게 책임을 돌릴 수 없으며, 당사자는 이를 저지하고 회피할 수 없음
 - 결과 요건: 사정변경으로 인한 서로 간의 당한 부담이 증가되면 안되며, 불평등한 결과가 사정의 발생과 직접적인 인과관계가 필요함. 동시에 의도치 않은 이익을 제공할 수도 있기에 적용시 시정 정도에 주의를 기울여야 하며 이로 인한 제3자가 결과를 부담하지 않도록 해야함
- 용역 진행 시 사정변경에 의한 계약 해지 관련 내용은 예규 제45조에 나타나고 있으며, '객관적으로 명백한 발주기관의 불가피한 사정이 발생한 때에는 계약을 해제 또는 해지할 수 있다'고 밝히고 있음
 - 사정변경의 원인으로 계약예규 제45조에 따라
 1. 정부정책 변화 등에 따른 불가피한 사업취소
 2. 관계 법령의 제·개정으로 인한 사업취소
 3. 과도한 지역 민원 제기로 인한 사업취소
 4. 기타 공공복리에 의한 사업의 변경 등에 따라 계약을 해제 또는 해지하는 경우로 정의됨

5) 김성욱. (2014). 사정변경의 원칙과 관련한 입법방향. 법학연구, 55, 113-134.

6) 윤결, & 허재창. (2023). PICC 에서 사정변경의 원칙에 관한 사례 연구. 지역산업연구, 46(2), 3-33.

- 대법원 2007.3.29.에 선고된 2004다31302 판결을 통해 본다면, 사정변경의 원칙을 근거로 계약을 해제하기 위해서는 크게 4가지 조건이 필요한 것으로 보여짐. ① 당사자가 계약 당시 예견할 수 없어야함 ② 사정변경에 당사자의 책임이 없어야함 ③ 계약내용을 인정하면 신의칙에 현저히 반하는 결과가 나타나야함 ④ 사정은 계약의 기초가 된 객관적 사정이어야하며, 개인적이고 주관적 상황은 불가함
 - 법원 2021. 6. 30. 선고 2019다276338 판결”, “대법원 2017. 6. 8. 선고 2016다249557 판결” 또한 유사한 요건을 제시하는 것으로 나타남
 - 추가적으로 해당 원칙의 적용을 토대로 공평하게 리스크를 분담하는 것을 목표로 하는 만큼, 이행이 지연된다고 해서 어느 한쪽에게 감당하지 않아도 되는 부가적인 리스크에 대한 책임이 가중되면 안됨

3) 국외 사정변경 원칙 관련 법안

- 사정변경 원칙은 전세계적으로 널리 인정되고 있으며, 여러 국가에서 명문화 되어있음
 - 다양한 국제규범(PICC 제6.2.2, 유럽계약법원칙(Principles of European Contract Law) 제6:111조, 공통참조기준초안(Draft Common Frame of Reference) 제3편 제1:110조 등)에 명문화되어 있고, 1999년 대만 민법 제227조의2, 2002년 독일 민법 제313조, 2016년 프랑스 민법 제1195조, 중국 민법 제533조 등에 이미 명문화되어 있음⁷⁾
- 또한 대표적으로 미국 연방조달규정 (Federal Acquisition Regulation, FAR) 및 영국 계약법에서는 아래의 경우 불가피한 사정으로 판단하여 정부가 공공의 이익을 보호하기 위해 계약 해지를 진행함⁸⁾
 - ① 정부의 최선의 이익을 위한 경우 (in the best interest of the Government)
 - ② 발주관청의 편의를 위한 경우 (for the convenience of the Authority)
 - "편의에 의한 계약 해지(Termination for Convenience)" 조항이 포함
 - 발주기관은 계약자에게 적절한 보상 제공

7) 이민규. "Change of Circumstances in Contract Law: The Korean Approach." 법학논고 0.59 (2017): 179-206.

8) Rachele Hare(2023). "Understanding Demobilisation Obligations in Contracts (Untangling Contractual Commitments)". Blaze Professional Learning.

- ③ 계약 환경의 변화로 인해서 계약이 파기되는 경우 (by frustration of contract for the changed circumstance)
 - ④ 부득이한 경우로 인한 계약의 변경 (for the extenuating circumstances)
 - 이는 유사하게 독일 민법(BGB) 제313조 “사정변경에 따른 계약 수정 또는 해지”를 다루며, 계약의 형평성 유지와 관련이 높음
- 그러나 사정변경의 원칙을 인정함에 있어 국내와 비교한다면 독일과 일본은 상대적으로 수용도가 높은 반면, 미국은 이에 대해 매우 제한적인 접근을 취하고 있음
- 독일
- 법적 지위: 독일은 사정변경 원칙을 명확히 인정하고 있으며, 이 원칙은 독일 민법 (BGB) 제313조에 명문화되어 있음
 - 내용: 독일 법원은 계약 체결 후 예상할 수 없었던 중대한 사정변경 및 계약의 근본적인 기초가 무너졌을 때 적용됨
 - 적용 사례: 독일 법원은 1차 세계대전 후 발생한 초인플레이션으로 인해 원래 계약 조건이 매우 불합리하게 된 경우 수용함
 - 해제시 손해배상: 독일 법에서는 계약이 사정변경으로 인해 파기될 경우, 양 당사자는 이미 제공된 성과에 대한 보상을 받을 권리가 있으며, 계약 이행으로 인해 발생한 비용을 공정하게 분담
- 일본
- 법적 지위: 일본은 사정변경 원칙을 명문화하지 않았지만, 법원 판례를 통해 이 원칙을 인정함
 - 내용: 일본 법원은 계약 체결 후 계약의 근본적인 조건이 예상치 못하게 변화한 경우, 계약의 수정이나 해제를 허용하며, 이는 주로 장기 계약이나 지속적인 거래 관계에서 발생
 - 적용 사례: 일본 법원은 계약 당사자 간의 형평성을 유지하기 위해 계약 조건을 재조정하거나 해제하는 사례가 종종 있으나 특정 상황에 한정하여 이를 적용함

○ 미국

- 법적 지위: 미국은 사정변경 원칙을 "상업적 실행 불가능성(commercial impracticability)" 또는 "목적 좌절(frustration of purpose)"의 개념으로 인식함
- 내용: 미국 법원은 사정변경 원칙에 있어 매우 제한적으로만 받아들임
- 적용 사례: 미국 법원은 비용이 크게 증가한 경우 (예: 33%, 100%, 300% 증가)에도 사정변경 원칙을 인정하지 않았으며, 계약 이행의 불가능성이 입증되어야만 해당 원칙이 적용됨
- 손해배상:
 - 목적 좌절: 계약 당사자들이 원래 상태로 돌아갈 수 있도록 지시할 수 있음. 이는 계약 당사자들이 서로에게 지급된 금액이나 이익을 반환
 - 상업적 실행 불가능성: 당사자들은 이미 제공된 성과에 대한 보상을 받음. 이는 법원이 판단한 공정한 금액에 따라 결정

○ FIDIC에서는 일반적인 사정변경 조항을 두기보다는 개별적으로 사정변경 원칙이 반영된 조항을 두는 방식을 택함

- FIDIC에 사정변경 원칙이 반영된 조항들로는 Red Book 및 Yellow Book 제4.12조 [예견할 수 없는 물리적 조건(unforeseen physical conditions)], 제4.24조[화석(fossils)], 제13.7조[법률의 변경으로 인한 조정(adjustment for changes in legislation)], 제13.8조[공사비 변경으로 인한 조정(adjustment for changes in cost)] 등이 있음
- 이는 사정변경에 대한 제한적으로 인정 및 준거법으로 지정된 국가의 법에 따라 보충적 기능을 하도록 하기 위함으로 보임
- 또한 FIDIC에서는 전쟁과 같은 예측불가능한 상황으로 인한 계약해제시 시공자가 지급받을 수 있는 금액의 항목 범위가 계약조건에 명확하게 기술되어있음 (제65조 6항: 전쟁발발, 7항: 계약해제에 따른 시공장비 철거, 8항: 계약해제시 지급)

4) 국내 사정변경 원칙 수용 사례

- 국내는 사정변경 원칙 수용에 있어 매우 신중하며, 일반적으로 계약의 해제나 수정을 허용함에 있어 매우 경직되어 있음
- 사정변경에 의한 계약 해제를 인정한 대표적인 판례를 정리하면 다음과 같음

표 3 사정변경에 의한 계약 해제를 인정한 대표적 판례 예시

사정변경 이유	관련 판결	관련 판결 정리
사업지역의 중복 및 정부정책의 변화	서울고등법원 2014. 12. 4. 선고 2013나2006542 판결	피고 시흥시는 2004년부터 2012년까지 천왕-광명 광역도로사업을 추진하는 계획을 수립하여 2004. 4. 21. 광역도로를 지정하고 2006. 3. 기본 및 실시설계를 완료한 뒤 2009. 4. 8. 피고 대한민국 산하 조달청에 위탁하여 원고들과 이 사건 도급계약을 체결하였으나, 도급계약이 체결된 때로부터 약 1년이 경과한 2010. 3. 31. 이 사건 공사구간을 포함하는 제3차 보금자리주택 지구 사업계획이 발표되어 사업의 중복으로 천왕-광명 광역도로 사업에 따른 이 사건 공사는 더 이상 추진할 수 없게 된 사안에서, 이 사건 도급계약 체결 이후 발주기관인 피고 시흥시가 예견할 수 없었던 현저한 사정 변경이 발생하였고 그러한 사정 변경은 피고 시흥시에게 책임 없는 사유로 생긴 것에 해당하므로, 이 사건 도급계약에는 사정변경에 의한 해지사유가 발생하였다고 판시하였다.
특약사항의 반대로 인한 계약준수의 어려움	대법원 2020. 12. 10. 선고 2020다254846 판결	갑이 주택건설사업을 위한 건본주택 건설을 목적으로 을과 토지에 관하여 임대차계약(갑 : 임차인, 을 : 임대인)을 체결하면서 임대차계약서에 특약사항으로 위 목적을 명시하였는데, 지방자치단체장으로부터 가설건축물 축조신고 반려통보 등을 받고 위 토지에 건본주택을 건축할 수 없게 되자, 갑이 을을 상대로 임대차계약의 해지 및 임차보증금 반환을 구한 사안에서, 건본주택 건축은 위 임대차계약 성립의 기초가 된 사정인데, 건본주택을 건축할 수 없어 갑이 임대차계약을 체결한 목적을 달성할 수 없게 되었고, 위 임대차계약을 그대로 유지하는 것은 갑과 을 사이에 중대한 불균형을 초래하는 경우에 해당하므로, 위 임대차계약은 갑의 해지통보로 적법하게 해지되었고, 을이 갑에게 임대차보증금을 반환할 의무가 있다고 판시하였다.
공공공지에 편입(정부상황 변화)되어 건축이 불가능	대법원 2007. 3. 29. 선고 2004다31302 판결	① 사정변경으로 인한 계약해제가 인정되는 경우 ② 지방자치단체로부터 매수한 토지가 공공공지에 편입되어 매수인이 의도한 건축이 불가능하게 되었더라도 이는 매매계약을 해제할 만한 사정변경에 해당하지 않고, 매수인이 의도한 주관적인 매수목적 달성할 수 없게 되어 손해를 입었다 하더라도 매매계약을 그대로 유지하는 것이 신의칙에 반한다고 볼 수도 없다고 한 사례 ③ 이른바 사정변경으로 인한 계약해제는, 계약성립 당시 당사자가 예견할 수 없었던 현저한 사정의 변경이 발생하였고 그러한 사정의 변경이 해제권을 취득하는 당사자에게 책임 없는 사유로 생긴 것으로서, 계약내용대로의 구속력을 인정한다면 신의칙에 현저히 반하는 결과가 생기는 경우에 계약준수 원칙의 예외로서

사정변경 이유	관련 판결	관련 판결 정리
		인정되는 것이고, 여기에서 말하는 사정이라 함은 계약의 기초가 되었던 객관적인 사정으로서, 일방당사자의 주관적 또는 개인적인 사정을 의미하는 것은 아니다. 또한, 계약의 성립에 기초가 되지 아니한 사정이 그 후 변경되어 일방당사자가 계약 당시 의도한 계약목적 달성을 수 없게 됨으로써 손해를 입게 되었다 하더라도 특별한 사정이 없는 한 그 계약내용의 효력을 그대로 유지하는 것이 신의칙에 반한다고 볼 수도 없다.
원고의 파산으로 인해 사업의 영위 불가함	대법원 2008. 7. 24. 선고 2008다24371	원고 건설회사는 피고 대한민국과 수도권매립지 매립작업 및 부대공사에 관하여 기본계약을 체결한 뒤 이에 의거하여 제1차부터 제10차에 이르기까지 순차적으로 개별차수계약을 체결하면서 각 해당 공사를 완료하였다. 그러나 피고가 원고의 파산을 이유로 제11차 도급계약의 체결을 거부하면서 기본계약을 해지하였다. 이에 원고는 피고를 상대로 손해배상청구를 하였는데 이 사건에서의 주된 쟁점은 피고 해지의 정당성이었다.
정책변화로 인한 사업 취소	서울고등법원 2011. 6. 8. 선고 2010나47355 판결, 대법원 심리불속행 기각 판결로 확정	① 당해 사건의 공사지역이 공사도급계약 체결 후에 택지개발사업 예정지로 발표되었고 그에 따라 당해 공사를 계속 시행하여 도로를 준공한다고 하더라도 택지개발사업이 시행될 경우에는 도로가 쓸모없게 되거나 이를 폐지하여야 할 경우까지 발생할 수 있다는 점 등을 이유로 이는 계약 성립의 기초를 이루었던 사정이 객관적으로 명백하게 변경된 경우에 해당한다고 판단 ② 당해 사건의 공사도급계약이 체결되기 이전에 택지개발예정지구 지정 제안이 이루어진 점 등에 비추어 볼 때 발주기관이 머지않은 장래에 해당 택지개발사업이 시행될 가능성을 충분히 알았거나 알 수 있었음을 주된 근거로 하여, 당해 공사도급계약에서 발생한 사정변경은 계약 성립 당시 발주기관이 예견할 수 없었던 사정변경이라고 할 수 없으므로, 발주기관의 계약 해지는 부적법하여 무효

- 대법원은 2020. 12. 10. 선고 2020다254846 판결을 통해 “계약 성립의 기초가 된 사정이 현저히 변경되고, 당사자가 계약의 성립 당시 이를 예견할 수 없었으며, 그로 인하여 계약을 그대로 유지하는 것이 당사자의 이해에 중대한 불균형을 초래하거나 계약을 체결한 목적을 달성할 수 없는 경우에는 계약준수 원칙의 예외로서 사정변경을 이유로 계약을 해제하거나 해지할 수 있다”는 기존의 법리를 설시하는 것에 그치지 않고, 실제 사안에서 사정변경 원칙에 따른 계약해지를 인정하였음
- 결과적으로 사정변경으로 인한 계약의 해제와 해지는 매우 드문 사례이며, 이에 대한 기준들이 명확하게 설정되어 있다고 보기에 어려운 만큼, 보상과 관련되어서도 추가적 논의가 필요함

2. 국가계약법상 사정변경에 의한 계약의 해지

1) 국가계약법상의 사정변경

○ 국가계약법상 사정변경의 원인으로는 계약예규 제45조에 따라

1. 정부정책 변화 등에 따른 불가피한 사업취소
2. 관계 법령의 제·개정으로 인한 사업취소
3. 과도한 지역 민원 제기로 인한 사업취소
4. 기타 공공복리에 의한 사업의 변경 등에 따라 계약을 해제 또는 해지하는 경우로 정의됨

○ 조달청의 국가계약법 제19조(물가변동 등에 의한 계약금액 조정) 관련 유권해석에서는 국가계약법 시행령 65조, 66조에서 다루는 물가변동 및 기타계약내용의 변경 관련 법안은 확정된 계약금액을 조정함에 있어 민법의 '사정변경의 원칙'을 반영하였음

제19조(물가변동 등에 따른 계약금액 조정) 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 사계약·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. <개정 2019. 11. 26.>

- 모든 상황과 조정에 대해서 사정변경의 원칙을 토대로 일반화할 수 없다는 대법원의 판례(대법원 2014. 11. 13. 선고 2009다91811 판결)가 존재하지만 이에 대한 논의는 지속적으로 일어나고 있음⁹⁾
- 이처럼 일반화할 수는 없지만 국가계약법상 사정변경이 일어난 사례로 볼 수 있는 부분인 물가변동, 법률 및 정책의 개정과 제정 등 해당 요인들과 국가계약법상의 상황을 기준으로 사정변경의 원칙과의 관련성을 분석하고자 함
- 왜냐하면 다음과 같은 조건들의 이유가 사정변경의 원칙과 맞닿아 있기 때문임
- **예기치 못한 상황 반영:** 이 조항들은 계약 체결 이후 물가 변동, 설계 변경, 천재지변 등의 예기치 못한 상황을 반영하여 계약금액을 조정할 수 있도록 하고 있음. 이는 계약 체결 당시 예상하지 못했던 사정의 변화를 고려하는 것으로, 사정변경 원칙의 기본 취지와 맞닿아 있음

9) 이강규. (2015). 사정변경의 원칙의 유추적용에 관한 연구 - 대상판결 : 대법원 2014. 11. 13. 선고 2009다 91811 판결 -. 아주법학, 9(1), 91-121.

- **계약의 형평성 유지:** 이 조항들은 계약 당사자 간의 형평성을 유지하기 위한 목적으로, 특정 사정의 변경으로 인해 계약 이행이 지나치게 불리해지지 않도록 계약금액을 조정할 수 있게 함. 이는 사정변경 원칙의 핵심 요소인 계약 형평성 유지와 일치함
- **객관적 사유 반영:** 제66조에서 천재지변과 같은 불가항력적인 사유로 인한 계약금액 조정이 규정되어 있는 것은 사정변경 원칙이 적용될 수 있는 전형적인 상황임

○ 물가변동 등에 따른 계약금액 조정

- 물가변동배제특약을 두고 있는 현장의 경우, 국가계약법 또는 지방계약법상 ‘계약상 대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건’에 해당하는지(공공계약)에 따라 변화되는 설계변경, 경제상황의 변동에 따라 발생하는 금액의 변경에 대한 부담에 대한 논의가 진행되고 있음
- 국토교통부가 유권해석을 통해 계약서에 “물가변동으로 인한 계약금액의 조정은 하지 않는다”라는 내용이 명시되어 있는 경우, 물가변동으로 인한 계약금액의 조정을 인정한다면, 그 부분에 한정하여 도급계약의 내용이 무효가 될 수 있음 (국토교통부 2022. 4. 5. 회신 “건설정책과-1644 질의에 대한 회신”)

○ 이와 관련하여 「건설산업기본법」 제22조 5항을 근거로 물가변동 배제특약의 효력 제한이 가능하다고 본 부산고등법원 2023. 11. 29. 선고 2023나50434 판결(대법원 심리불속행 기각으로 확정)을 통해 예상을 뛰어넘는 원자재 가격 상승 부담에 대해 수급인이 모두 떠안을 수 없다는 부분에 대해서 쟁점화가 가능하다고 보여짐

- 국가계약법상 물가의 변동으로 인한 계약금액 조정 규정은 계약상대자가 계약 당시에 예측하지 못한 물가의 변동으로 계약이행을 포기하거나 그 내용에 따른 의무를 제대로 이행하지 못하여 공공계약의 목적 달성에 지장이 초래되는 것을 막기 위한 것이며 예상치 못한 품목과 비목의 가격이 급격히 상승하거나 하락한 경우 계약에 반영하게 함으로, 계약상대자에게 부당하게 이익이나 불이익을 주지 않으려 함
- 개별 계약의 구체적 특성, 환율 변동의 위험성, 정책적 필요성, 경제적 변동 등으로 인한 상황에 대한 합의가 일어나야 함
- 물가변동이라는 이슈를 사정변경으로 해석하기에는 한계가 있을 수 있으나, 코로나 19 사태와 같이 특수적인 상황의 장기화로 인한 부분은 재고의 여지가 있을 수 있으며, 계약 준수 원칙의 예외로서 사정변경을 이유로 한 대법원의 2020. 12. 10. 선고 2020다254846 판결도 관련성을 보여줌

- 하지만 이는 건설산업기본법의 강행 규정성의 범위에서 어긋났다고 보았다는 점과 발주자의 귀책사유 입증 가능성이 가능했기에 해당 판결이 나왔다는 점에서 사정변경으로 해석하기에 한계가 있다는 어려움이 존재함
 - 현장별로, 계약상대자에게 발생하는 불이익의 내용과 정도, 불이익 발생의 가능성, 전체 계약에 미치는 영향 등 전체적인 상황을 종합하여 부당특약에 해당하는지 여부에 대한 판단이 달라질 것임
 - 이를 객관적 사정으로 볼 수 있는 물가 급등기의 특수한 상황 및 당사자 사이의 형평을 고려한 판결들이 이어져 나오는지 지켜보아야 함

- 기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정 또는 계약의 해제
 - 대표적 사례: 법률 및 정책의 개정과 제정, 정부의 예산부족, 민원, 용지보상의 지연 등 발주기관의 사정 등으로 인해 내용이 변경됨
 - 과거 정부를 비롯한 공공기관들은 발주기관의 사유로 인한 연장에 있어 간접비 증가분에 대해 인정하지 않았으나, 이로 인한 소송이 늘어나며, 조정이 가능함
 - 하지만 조정 및 계약 해제의 손해배상 범위와 대상이 명확하지 않음

3. 사정변경에 의한 계약의 해지로 인한 손해배상제도

1) 계약의 해지로 인한 손해배상 시 고려사항

- '일방적 타절(해지)'의 경우 어느 한 당사자가 계약을 위반한 경우이기에 손해배상 책임 문제로 귀결되지만, '합의 타절(해지)'의 경우에는 당사자 일방에 의한 계약 위반으로 인한 해지이더라도 당시 손해배상에 대한 별도 특약을 체결하지 않는 이상 불이행에 따른 손해배상책임을 추궁하기에는 어려움이 있어 주의가 필요함
- 다음으로 손해배상을 청구하기로 결정했다면 합의서 등을 작성할 때에 명확하게 반영해야 하며, 원래 계약에 있는 위약금 등을 원용하고자 한다면 그 내용도 명시해야만 합의 타절(해지)의 경우에도 손해배상 청구권을 원만히 행사 할 수 있음
- 즉 계약상대자에게는 귀책 사유가 없으므로 실제 용역 이행을 위해 지출한 범위 내에서 대가지급이 이루어져야 함
- 계약금액의 조정이 성립되지 못한 상태에서 기성고 비율¹⁰⁾을 적용하여 대가 산정시, 간접공사비, 경비, 일반관리비, 이윤 등에서 수급자에게 불리하게 작용하며, 실제 지출된 비용에 대해 증빙이 어렵고 신뢰성이 떨어져 인정받기 어려운 부분이 있음
- 따라서 이 경우 객관적으로 투입이 입증된 금액에 대한 구체적인 증빙자료가 필요하며 특히 계약상대자의 입장에서는 일용직 근로자들에 대한 노무비 지출액을 입증하기가 쉽지 않고 상용 근로자라고 하더라도 해제 또는 해지된 공사 등에만 투입되었다는 사실을 입증하기가 어려워 비용 정산이 어려움

10) 이미 완성된 부분에 소요된 공사비와 미시공 부분의 완성을 위해 소요될 공사비를 합친 전체 공사비 가운데 이미 완성된 부분에 들어간(소요된) 비용의 비율

2) 사정변경에 의한 계약해지의 손해배상 내역 판단 기준

- 현재 사정변경에 의한 계약 해지 시 손해보상 금액은 다음과 같음

공사예규 제45조

1. 제32조제2항제1호 및 제2호에 해당하는 시공부분의 대가중 지급하지 아니한 금액
2. 전체공사의 완성을 위하여 계약의 해제 또는 해지일 이전에 투입된 계약상대자의 인력·자재 및 장비의 철수비용

- 공사예규 제45조제3항제1호 중 제32조제2항에서 의미하는 시공부분에 대가는 다음과 같음

공사예규 제32조제2항제1호 및 제2호 (시공부분에 대한 대가)

1. 제27조에 의하여 검사를 필한 기성부분
2. 검사를 필하지 아니한 부분 중 객관적인 자료(감독일지, 사진 또는 동영상 등)에 의하여 이미 수행되었음이 판명된 부분

- 즉 시공과 관련하여서는 충분한 보상을 진행한 것으로 판단되며 이하의 철수비용에 대한 판단이 주요한 요인으로 판단됨
- 따라서 손해배상에 있어 핵심적인 부분은 45조제2항의 인력·자재 및 장비의 철수 비용의 산정 및 항목과 관련된 부분임
- 그렇다면 철수비용의 정의와 추가적 검토가 필요한 부분은 크게 2가지로 추려질 수 있음

- ① 철수 비용의 항목은 어떤 것을 의미하는가? 그리고 철수가 결정되기 이전 공사 중지 시 발생하는 비용은 배상에 포함되지 않는가?
- ② 사정 변경으로 인한 해지 시 추가적으로 발생할 수 있는 간접 해지 비용이 없는가?

- 이에 따른 가설의 부가적인 내용을 정리하면 다음과 같음

- ① 철수 비용의 항목은 어떤 것을 의미하는가? 그리고 철수가 결정되기 이전의 공사가 멈춰 있을 때의 비용은 포함되지 않는가?
- 계약예규 45조 3항에서 확인 가능하듯 현재 철수 비용은 ‘해제 또는 해지일 이전에 투입된 계약상대자의 인력·자재 및 장비’를 기준으로 정리함

- 하지만 현재 철수비용의 산출방법에 대한 명확한 기준이 없으며, 현장에 설치 또는 투입된 시공자의 재산 즉, 가설물, 장비, 자재, 기타 물품 또는 인력 등을 현장에서 철수하는데 소요되는 비용을 철수비용으로 판단하고 있음
- 추가적으로 용역수행계획서(착수보고서) 보다 앞당겨 투입한 설비라 할지라도 당시 발주기관에게 사전 통지와 승인을 받아 진행되었다면 발주기관은 설비 철수 비용을 계약상대자에게 지급하여야 함
- 아래의 사건의 경우, 철수 비용 중 잡자재대와 사무용품비를 인정하였으며, 특히 품질시험기와 같은 고액의 기기도 인정받은바 해당비용도 일부 포함가능함으로 여겨짐. 추가적으로 급여와 퇴직급여 등도 공사 정지 기간 동안의 비용도 손해로 보았음

표 4 철수비용 인정 항목과 관련된 판결 정리

서울고등법원 2017. 9. 21. 선고 2017나2011474 판결 [선금금보증금]

8. 급여(순번 제3항) 및 퇴직급여(순번 제4항)

피고는 공사현장에 상주하였던 이 사건 시공사 직원들의 노무비와 퇴직급여 상당액이 원고가 배상하여야 할 손해액이라는 취지로 주장한다.

살피건대 을 제14, 15, 81, 84호증의 각 기재에 의하면, 노무비 액수는 269,414,460원이고, 퇴직급여 액수는 15,765,562원이다. 2011. 2.경부터 2013. 1.경까지 이 사건 공사현장에서 근무한 이 사건 시공사 직원들의 총 근무기간은 64개월²⁾이므로, 매월 평균 2.66명(= 64개월 / 24개월, 소수점 두 자리 미만 버림)이 근무한 셈이다. 이는 관련 법령상 필요한 최소 인원[건설산업기본법이 정하는 건설기술자 1명, 구 건설기술관리법(2013. 7. 16. 법률 제11920호로 개정되기 전의 것)이 정하는 품질관리자 1명에 가깝다. 또한 이 사건 공사의 공사기간 540일 중 원고의 요청으로 공사가 정지된 기간은 502일에 이르는데, 공사가 중단되었다고 하여 곧바로 필요 최소한의 관리 인력을 제외한 나머지 인력을 모두 철수시켰다가 공사가 재개될 시점에 다시 투입하는 것은 현실적으로 불가능하거나 현저히 곤란하였을 것으로 보인다. 이와 같은 사정들을 종합하여 볼 때, 이 사건 시공사가 현장직원 등의 급여로 지출한 금액인 269,414,460원 전부와 퇴직급여로 산출된 15,765,562원은 이 사건 시공사가 입은 손해로 봄이 옳다.

18. 잡자재대(순번 제18항), 사무용품비(순번 제20항)

을 제29, 31, 86호증의 각 기재와 변론 전체의 취지에 의하면, 이 사건 시공사는 현장사무실용 물품구입비 등으로 총 50,649,378원을 지출한 사실, 구매 물품들 중에는 31,788,900원(부가가치세 포함) 상당의 품질시험기기가 포함되어 있는데, 이 사건 시공사는 이 사건 공사대금의 정산 이후 이를 8,378,700원에 주식회사 현대측기에게 매각한 사실을 인정할 수 있다.

이와 같이 이 사건 시공사는 이 사건 공사현장에서 철수하면서 위와 같이 구매한 물품들 중 사용가능한 물품들을 상당수 수거하거나 유상으로 처분하였을 것으로 봄이 자연스럽다. 이와 함께

품질시험기 매각으로 회수한 비용, 물품 구입 당시 지불한 부가 가치세의 경우 매입세액으로 환급받을 수 있었던 점 등 변론 전체에 드러난 제반 사정들을 고려하여 보면, 원고 손해액은 그 지출비용의 1/2인 25,324,689원(= 50,649,378원 ÷ 2)으로 봄이 타당하다(이에 따른 순번 제18항 잡자재대 부분의 인정 금액은 24,408,829원, 순번 제20항 사무용품비 부분의 인정 금액은 915,860원이다).

- 결과적으로 철수 비용의 항목 구성 및 이에 대한 세부적인 기준의 수립이 손해보상 비용의 차이를 이끌어낼 것으로 판단됨
- 추가적으로 철수를 결정하기 이전 동안 중지된 공사의 비용에 대한 계상이 주요한 부분이며 이에 대한 해석은 법원에 따라서도 차이가 존재함
- 철수 이전에 공사 중지(정지)에 이르는 과정에서 자원 활용의 제한 등으로 생산성 손실 발생과 공정차질이 일어나는 경우가 많음

표 5 발주처의 사정으로 인한 공사중지 명령으로 인한 간접비용 손해배상에 대한 유권해석 사례

- 안녕하십니까? 공사계약 관련 질의 드립니다. 우리기관은 국가를 당사자로하는 계약에 관한 법률을 적용받는 기관으로 동 법률을 기준으로 공사계약[계약기간 2011.11.15~2013.11.30, 공사비 44억원(건축 39억원, 설비 5억원)]을 하였습니다. 그러던중 발주처의 사정으로 인하여 공사중지명령(2013.07.24)을 시공사에 통보하였습니다. 이후 발주처의 예산상 문제로 인하여 공사비 정산절차 진행을 시공사에 통보(2014.01.28)하였습니다. - 상호간 공사정산 절차 이행시 기시공된 공사비 및 공사중지명령일로부터 정산절차 진행통보일까지의 기간동안 발생한 간접비용 또한 정산 절차를 거쳐 대가지급을 완료하였습니다. 이후 2016.04월 상기건에 대하여 감사 수감중 이견이 있어 질의 드립니다.

* 질의사항 1. 공사계약 체결 및 공사착공 이후 진행 중인 공사건에 대하여 발주처의 사정으로 인한 공사중지명령일로부터 공사비 정산(타절) 통보일까지 발생한 간접비용을 인정해 줄 수 있는지? 2. 유사한 유권해석 사례가 있는지?(유권해석 사례조사결과 유사사례를 확인하지 못함) 바쁘시겠지만 답변 부탁드립니다. 감사합니다.

[질의요지] 공사계약 체결 및 공사착공 이후 진행중인 공사건에 대하여 발주처의 사정으로 인한 공사중지명령일로부터 공사비 정산(타절) 통보일까지 발생한 간접비용을 인정해 줄 수 있는지 [답변내용] 국가기관이 체결한 공사계약에 있어 객관적으로 명백한 발주기관의 불가피한 사정이 발생한 때에는 계약예규「공사계약 일반조건」(이하 일반조건) 제45조제1항에 따라 계약을 해제 또는 해지할 수 있습니다.

이 경우에 발주기관에서는 같은 조건 제45조제3항에 따라 시공부분의 대가 중 지급하지 아니한 금액과 전체공사의 완성을 위하여 계약의 해제 또는 해지일 이전에 투입된 계약상대자의 인력·자재 및 장비의 철수비용을 지급하여야 하는 바,

귀 질의 경우 공사중단명령일로부터 공사비 정산(타절) 통보일까지 발생한 간접비에 대해서도 실비를 지급할 수 있을 것으로 보이나, 구체적인 것은 계약당사자가 계약문서, 설계서, 공사현장 현황 등을 확인하여 판단하여야 할 것입니다.

- 또한 계약 해지로 결정되기 이전 공사가 정지한 상황 가운데 지연 배상금 청구 관련하여서는, 이를 계약해지 및 손해배상 청구의 동시 청구로 바라보기 어렵다는 부정설과 공사 정지 전후의 상황 판단을 통해 규정의 적용을 달리해야한다라는 찬성설로 구분되는 만큼 추가적인 논의가 필요함
 - 이에 대해서 대법원의 명시적인 판단이 이루어지지 않은 관계로 계약 해지 결정 전후 단계에서 진행한 내용들을 명확하게 입증하기 위한 자료들이 필요하다고 판단됨

표 6 공사 정지 기간 동안 지연배상금에 대한 청구 해석 차이

공사정지 후 계약이 해지된 경우에도 계약상대자는 발주자를 상대로 공사계약일반조건 제47조 제6항에 따른 지연배상금을 청구할 수 있을까?	
부정설	서울고등법원은 “계약을 해제하고 이행에 갈음하는 손해배상을 청구하면서 동시에 계약의 이행지체에 따른 지연배상을 함께 청구할 수는 없다”고 판단함으로써 계약상대자는 계약 해지에 따른 손해배상 청구와 공사정지에 따른 지연배상 청구를 동시에 할 수 없다는 입장(부정설)을 취한 바 있다(서울고등법원 2011. 6. 8. 선고 2010나47355 판결).
찬성설	다른 사건에서 서울고등법원은 “이 사건 쟁점 규정은 손해배상액 예정으로서 분쟁을 간이하게 해결하는 것 외에 피고로 하여금 공사를 함부로 중지하지 않도록 하는 데에도 그 목적이 있다. 이러한 취지에 비추어 보면 공사정지 후의 사정, 즉 공사정지 후에 공사가 재개되어 완료되었는지 아니면 공사정지 후에 이 사건과 같이 공사가 그대로 종료되었는지 여부에 따라 위 규정의 적용이 달라져야 한다고 볼 수는 없다”고 판단함으로써 양 청구를 동시에 할 수 있다는 입장(긍정설)을 취하였다(서울고등법원 2014. 10. 23. 선고 2014나2015086 판결).

- 추가적으로 사정변경으로 인정되기 이전 우선적으로 발주기관의 책임으로 공사정지 기간이 발생한다면 이에 대해서는 공사계약일반조건 제47조에 따라 처리가 되고 있음
 - 이를 적용하기 위해서는 공사감독자가 공사의 전부 또는 일부의 이행을 정지시킨 경우에 한하여 적용됨 (대법원 2009. 7. 23. 선고 2008다82155 판결)
 - 그렇지만 발주처 귀책사유의 공기지연으로 인한 보상비용 즉 유탄장비 및 생산에 투입되지 못한 장비에 대한 보상사례가 없고, 손실비용에 대한 기준이 마련되어있지 못함

공사계약일반조건 제47조
 ④ 발주기관의 책임 있는 사유에 의한 공사정지기간(각각의 사유로 인한 정지기간을 합산하며, 장기 계속계약의 경우에는 당해 차수내의 정지기간을 말함)이 60일을 초과한 경우 발주기관은 그 초과된 기간에 대하여 잔여계약금액(공사 중지기간이 60일을 초과하는 날 현재의 잔여계약금액을 말하며, 장기계속공사계약의 경우에는 차수별 계약금액을 기준으로 함)에 초과일수 매 1일 마다 시중은행 일반자금 대출금리를 곱하여 산출한 금액을 준공대가 지급 시 계약상대자에게 지급하여야 한다.

- ② 사정변경으로 인한 해지 시 추가적으로 발생할 수 있는 간접 해지 비용 없는가?
- 사정변경으로 사업이 멈추고, 계약의 해제와 해지가 일어나는 상황에서 추가적으로 발생할 수 있는 부대 비용 및 간접비들이 존재 가능함
 - 사정변경은 객관적인 서로의 사정으로 인해, 예측 불가능한 상황에서 발생하는 것으로 단순 철수비용이 아닌 해당 사업의 진행 불가로 인해 발생할 수 있는 추가적 비용에 대한 보상이 필요함
 - 계약 해지시 발생하는 비용은 아래 그림과 같이 구성되며 크게 공사비용으로 나타나는 공사비와 자재비 이외에도 간접비로 볼 수 있는 지연이자, 철수비용, 기대이익 상실비용 등이 존재함¹¹⁾
 - 이 중 기대이익 상실 비용은 미래에 대한 기대가치로 바라보는 이익으로 보여짐
 - 지연이자, 공사정지비용, 공정차질비용, 일반관리비 등은 사정변경으로 인정받기 이전 및 계약의 해지가 일어나기 이전에 서로 간의 논의가 발생하는 공사 중지기간 동안 발생하는 비용임

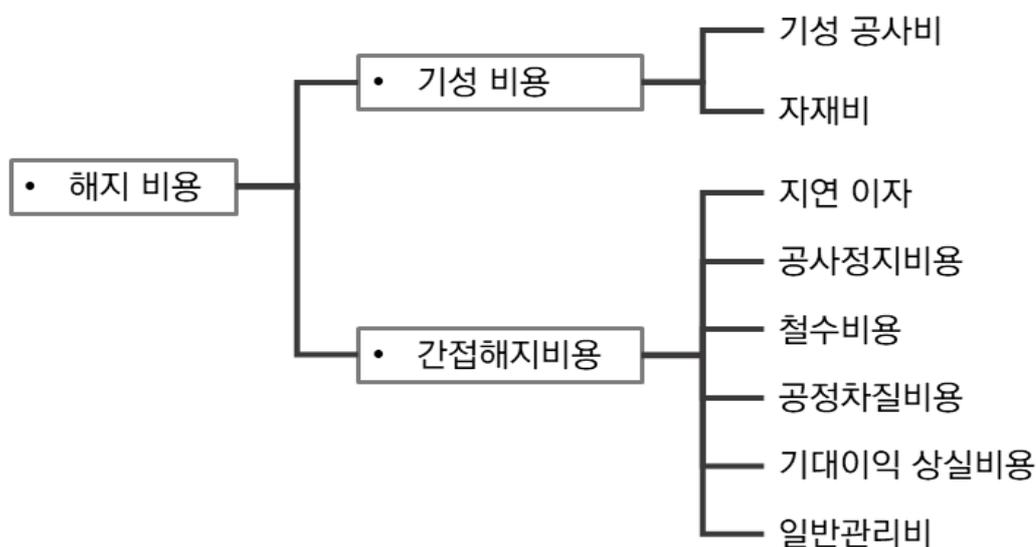


그림 4 계약 해지시 나타날 수 있는 비용 정리

11) 이호일, & 최인성. (2003). 건축공사 계약해지에 따른 비용산정에 관한 연구. 한국건축사공학회지 (JKIBC), 3(2), 95-102.

- 현재, 국내 건축 공사 계약해지 시 발생 가능한 비용산정의 대표적 비용의 정의 및 해지 시 발생가능한 문제들에 대하여 정리하면 다음과 같음¹²⁾

표 7 간접해지비용의 정리 및 관련 이슈 내용

구분	정의	해지시 발생 가능한 이슈
공사정지비용	공사수행 중 발생 비용으로 기성 성과물이 완성되지 못한상태의 자재비이며, 현장반입 자재비와 주문 발주 자재비로 구성	명확한 규정이 없어 많은 분쟁의 소지 있음
공정차질비용	설계도서 부실 등 발주자의 귀책사유로 시 공자의 공사가 제한적으로 수행된 기간동안 능률 저하로 인한 손실비용	간접노무인원의 직종에 대한 정의 및 적용 기준의 불명확성
일반관리비	기업의 유지를 위한 관리활동부문에서 발생하는 제비용으로서, 제조원가에 속하지 아니하는 모든 영업비용 중 판매비 등을 제외한 다음의 비용 즉, 임원급료, 사무실직원의 급료, 제수당, 퇴직급여충당금, 복리후생비, 여비, 교통통신비 등을 의미함	발주자의 귀책사유로 인해 계획기성 비용에 도달하지 못한 경우 손실비용 산정 기준이 없음
기대이익 상실비용	계약이 완전히 이행되는 경우 채권자가 받는 이익을 손해로 산출한 비용	발주자 귀책으로 인한 이윤 손실 분으로 발주자가 부담해야하지만, 해지에 따른 미시공부분 이윤손실 보전에 대한 산정기준이 없음
해지일 이후 발생한 손실비용	계약해지통보일 이후 발주자의 재산의 보호 또는 유지관리를 위해 소요되는 비용을 위해 지출한 비용과 실제 시공물량에 의해 산출되는 비용의 차이가 있으므로 해지비용 산정방법 고찰 필요	'공사계약일반조건'에서는 근거가 없음 민법 739조에서 발주자의 부담으로 규정하고 있지만 산정방법에 대한 명확한 규정은 없음

- 대다수의 계약 해지 비용에 대한 손해배상에 있어 가장 큰 이슈는 해당 간접비 보상 방안에 대한 명확한 규정이 존재하지 않다는 점임
- 미래적 가치에 대해서 나타나는 기대이익상실 비용의 경우에는 보상 확보에는 한계가 있을 수 있지만, 대부분의 비용이 공사 중지로 인해 발생하는 비용인 지연 이자, 정지비용, 공정차질 비용 등이기에 이에 대해서는 추가적 논의가 필요함

12) 이상범. (2003). 건설프로젝트 해지에 따른 손실비용 산정방법에 관한 연구. 대한건축학회 논문집-구조계, 19(5), 129-136.

IV. 사정변경에 의한 계약 해지 시 손해배상 사례 분석

1. 사정변경에 의한 계약해지 손해배상 사례

- 본 연구에서는 사정변경으로 인한 손해배상 내역 및 배상 상황들을 파악하기 위해 최근의 판례들을 토대로 분석하였음
- 사정변경을 통한 공사 해지는 인정이 드물며 국내의 사례를 직접적으로 구하고 세부적 분석 및 이해관계자 대상 인터뷰를 진행하기에는 한계가 있어 간접적으로 판례 데이터를 활용하였음
 - 최근 10년 간의 판례를 수집하였으며, 사정변경의 원칙에 대한 논의가 있었던 공사 계약들을 중심으로 수집하였음
 - 결과적으로 대부분의 사례는 공사 대금 및 계약 중지 기간과 관련된 부분을 나타내는 것으로 판단되며, 해당 상황이 예견할 수 없었던 상황인지를 파악하기 위한 사정변경 조건과 공사 중지 기간의 손해배상과 관련된 부분을 중점적으로 다루었으며, 이와 관련하여 표 8에 정리하였음

표 8 사정변경으로 인한 계약 해지 내용 분석

관련 판결	판결 정리	쟁점	손해배상
서울고등법원 2014. 12. 4. 선고 2013나2006 542 판결	피고 시흥시는 2004년부터 2012년까지 천왕-광명 광역도로사업을 추진하는 계획을 수립하여 2004. 4. 21. 광역도로를 지정하고 2006. 3. 기본 및 실시설계를 완료한 뒤 2009. 4. 8. 피고 대한민국 산하 조달청에 위탁하여 원고들과 이 사건 도급계약을 체결하였으나, 도급계약이 체결된 때로부터 약 1년이 경과한 2010. 3. 31. 이 사건 공사구간을 포함하는 제3차 보급자리주택지구 사업계획이 발표되어 사	- 도급계약 해지의 적법성: 피고 시흥시가 도급계약을 해지할 권한이 있는지, 그리고 해지 사유가 적법한지에 대한 판단. 원고들은 피고 시흥시가 도급계약을 해지할 권한이 없고, 해지 사유도 적법하지 않다고 주장한 반면, 피고 측은 계약해지가 적법하다고 주장	공사정지에 따른 지연이자 청구: 공사 정지 기간에 발생한 잔여 계약금액에 대한 지연이자를 피고 대한민국이 지급할 의무가 있는지 여부가 쟁점. 그러나 객관적으로 명백한 발주기관의 불가피한 사정으로 인한 공사정지이지만 발주기관의 책임 사유는 없기에 공사 중지 기간 지연이자 지급 불가

관련 판결	판결 정리	쟁점	손해배상
	<p>업의 중복으로 천왕-광명 광역도로사업에 따른 이 사건 공사는 더 이상 추진할 수 없게 된 사안에서, 이 사건 도급계약 체결 이후 발주기관인 피고 시흥시가 예견할 수 없었던 현저한 사정 변경이 발생하였고 그러한 사정 변경은 피고 시흥시에 책임 없는 사유로 생긴 것에 해당하므로, 이 사건 도급계약에는 사정변경에 의한 해지사유가 발생하였다..</p>	<p>- 이행이익 손해배상 청구: 원고들이 피고 시흥시의 도급계약 해지로 인해 입은 이행이익 상당의 손해에 대해 배상 청구를 할 수 있는지 여부</p>	
<p>서울고등법원 2024. 2. 8. 선고 (인천)2022 나13528 판결 [손해배상 등 청구의 소]</p>	<p>A 주식회사와 B 주식회사가 한 국토지주택공사를 상대로 공사계약 해지와 관련한 손해배상 및 철수비용 청구를 제기한 소송</p> <p>1. 주위적 청구: 원고들은 피고가 공사계약을 일방적으로 해지해 이행이익과 신뢰이익에 따른 손해배상을 요구했으나, 법원은 피고의 해지가 사정변경에 따른 적법한 해지로 인정하여 이 청구를 기각하였다..</p> <p>이 사건 공사계약 일반조건 제45조 제3항 제2호에 따른 철수비용은 단지 '인력·자재 및 장비의 철수에 소요되는 비용'만을 말하는 것이 아니라 '원고들이 이 사건 공사의 완성을 위하여 계약 해지일 이전에 투입한 인력·자재 및 장비와 관련된 비용'을 의미한다고 봄이 타당하다.</p> <p>적어도 원고들이 공사계약이 정상적으로 진행될 것으로 믿고서 이미 지출한 공사 수행에 필요한 인력·자재 및 장비에 관한 비용 중 이 사건 공사계약 일반조건 제45조 제3항 제1호에 따라 지급받지 못한 부분에 대하여는 이를 회수할 수 있도록 그 비용 상당금을 지급하도록 정하고 있는 것으로 해석하는 것이 형평에 부합</p>	<p>-철수비용의 범위: 이 사건 공사계약 해지 이후 피고가 원고들에게 지급해야 할 "철수비용"의 범위가 쟁점임. 원고들은 철수비용에 공사 수행을 위해 투입한 모든 비용이 포함되어야 한다고 주장한 반면, 피고는 단지 철수 자체에 필요한 비용만 포함된다고 주장</p> <p>-이행이익 및 신뢰이익 배상 여부: 원고들은 피고의 계약 해지로 인해 이행이익(계약이 이행되었을 경우 얻을 이익)과 신뢰이익(계약 이행을 기대하며 지출한 비용)에 대한 손해배상을 청구</p> <p>-지연손해금의 계산 시점: 피고가 원고들에게 지급해야 할 금액에 대한 지연손해금의 계산 시점이 쟁점</p>	<p>이 사건 공사계약 일반조건 제45조 제3항 제2호에 따른 철수비용은 단지 '인력·자재 및 장비의 철수에 소요되는 비용'만을 말하는 것이 아니라 '원고들이 이 사건 공사의 완성을 위하여 계약 해지일 이전에 투입한 인력·자재 및 장비와 관련된 비용을 의미한다고 봄이 타당하다. 따라서 이를 회수할 수 있도록 해야함</p> <p>지연손해금은 철수 완료일 이후 14일이 지난날로 판단하였음</p>

관련 판결	판결 정리	쟁점	손해배상
<p>인천지방법원 2022. 6. 14. 선고 2019가합57 199 판결 [공사대금]</p>	<p>기성대가 및 철수 비용의 범위 살피건대, 앞서 든 증거 및 변론 전체의 취지를 종합하여 알 수 있는 다음과 같은 사정들, 즉 ① 이 사건 도급계약이 해제된 데에는 원고들의 귀책사유는 존재하지 않고, 피고에게 귀책사유가 있다고까지 보기는 어렵지만 피고의 지배영역에서 비롯된 사유로 인해 계약이 해제되었다고 볼 수 있는 점, ② 원고들은 피고의 요청에 따라 공사를 중단하였고 계약 해제 시점까지 간접노무비 등을 지출하였으므로, 공평의 원칙상 그 기간 동안 지출한 실비보상청구권을 인정할 필요가 있는 점 등에 비추어 보면, 원고들이 2017. 3. 11.경부터 2018. 3. 7.경까지 실제로 지출한 비용도 공사계약 일반조건 제45조 제3항 제1호의 기성대가에 포함된다고 보아야 한다.</p> <p>철수비용은 해제로 인하여 특히 필요하게 된 인력, 자재 및 장비 등의 철수에 필요한 비용만을 의미하는 것으로 해석되므로, 이 사건 도급계약에서부터 설치와 더불어 그 해체를 예정하고 있었던 가설사무실 및 가설울타리의 철거비용은 이에 해당한다고 보기 어려운 점 등을 고려하면, 원고들이 주장하는 철수비용은 계약금액에 포함되어 있다고 할 것이므로(가설사무실 및 가설울타리 설치비용을 말하고, 이 비용은 앞서 본 것처럼 피고가 원고들에게 지급하여야 할 기성대가 158,398,284원에 포함되어 있다), 별도로 그 지급을 구하는 원고들의 이 부분 주장은 이유 없다.</p>	<p>- 기성대가 및 철수비용의 지급 여부: 원고들은 공사계약이 해제된 후에도 공사 현장에서 발생한 비용을 포함한 기성대가와 철수비용을 청구했으며, 피고는 이와 관련해 원고들의 철거 및 원상회복 의무가 완료되지 않았다는 이유로 지급 의무가 없다고 주장</p> <p>- 철수비용의 범위: 철수비용의 범위와 해석이 쟁점. 원고들은 가설사무실과 가설울타리의 철거비용을 철수비용으로 청구했지만, 법원은 이 비용이 계약금액에 포함되어 있고, 추가로 청구할 수 없다고 판단</p> <p>- 지연손해금의 계산 시점: 원고들은 피고가 인정한 일부 금액에 대해 지연손해금을 소급 적용해 청구</p>	<p>법원은 시공자가 청구한 일부 비용에 대해 증빙이 불충분하거나, 계약서에서 명시되지 않은 비용이라고 판단하여 이를 인정하지 않음.</p> <p>이 판결은 철수 비용이나 간접 해지 비용을 인정받기 위해서는 철저한 증빙과 함께 계약서에 명확한 규정이 필요하다는 점을 강조</p> <p>간접노무비는 기성대가로 포함되며, 철거비용은 애초 도급 비용에 포함</p>

관련 판결	판결 정리	쟁점	손해배상
<p>전주지방법원 군산지원 2021. 11. 25. 선고 2020가단57 200 판결 [손실보상금]</p>	<p>'이미 수행되었음이 판명된 부분의 대가'와 '전체 용역의 완성을 위하여 계약의 해지일 이전에 투입된 인력, 자재 및 장비의 철수 비용'을 지급하여야 한다. 앞서 제시한 증거와 을 제4, 10, 11호 증의 각 기재에 변론 전체의 취지로부터 알 수 있는 다음과 같은 사정에 비추어 보면, 원고가 이 사건 용역계약을 체결한 때로부터 피고의 해지통보로 이 사건 용역계약이 해지될 때까지 노무비와 차량 유지비 등 합계 87,290,300원의 고정경비는 이 사건 용역계약의 수행을 위하여 지출한 비용으로서 위 규정에서 정한 '이미 수행되었음이 판명된 부분의 대가' 또는 '전체 용역의 완성을 위하여 계약의 해지일 이전에 투입된 인력, 자재 및 장비의 철수비용'에 해당한다고 보는 것이 타당하다.</p>	<p>- 용역계약 해지의 적법성: 이 사건에서는 코로나19라는 예측 불가능한 사정변경이 발생하면서, 발주기관이 계약을 해지할 수 있는지, 그리고 시공자가 투입한 비용에 대해 어떻게 보상받을 수 있는지 논의</p> <p>- 해지로 인한 손해배상의 범위: 불가항력으로 인한 사업의 판단이 어려운 상황에서도 진행하였다면 이는 시공 부분의 대가 와 결부되어있는지</p>	<p>법원은 시공자가 투입한 고정 경비(노무비, 차량 유지비 등)를 "이미 수행된 부분의 대가"로 인정하여 보상받을 수 있도록 하였으며, 공사 중단 시 발생한 손해에 대해 일정 부분 배상</p> <p>즉 철수 비용은: 계약상 대방이 투입된 인력, 자재 및 장비를 현장에서 철수시키는데 필요한 비용을 의미하는 것이 아니라 상대방이 계약이 이행되리라고 믿고 그 계약의 체결과 이행을 위하여 통상적으로 지출한 비용을 의미</p>
<p>서울고등법원 2015. 11. 3. 선고 2015나2000 609 판결 [손해배상(가)]</p>	<p>가) 이 사건 공사를 위해 기집행한 비용 나) 이행이익 상당의 손해, 기회상실로 인한 손해 그러나 이 사건 공사계약이 적법하게 해지되었음은 앞서 본 바와 같고, 피고에게 어떠한 채무불이행이 존재한다고 보기 어렵다. 또한, 원고 주장의 손해는 공사계약 일반조건 제45조 제3항에서 피고의 지급의무를 정해 놓은 시공 부분의 대가 또는 인력, 자재 및 장비의 철수 비용에도 해당하지 않는다. 다) 공사 정지로 인한 추가비용 청구 부분 제출된 증거들만으로는 원고 주장의 비용이 시공 부분의 대가 또는 인력, 자재 및 장비의 철수비용에 해당함을 인정하기에 부족하다.</p>	<p>- 공사 정지로 인한 추가 비용 청구: 원고는 피고의 공사 정지 통보로 인해 발생한 추가 비용, 즉 시공관리책임자와 사무원의 간접노무비와 일반관리비를 피고가 배상해야 한다고 주장</p> <p>- 손해배상액 및 이자율: 원고가 청구한 손해배상액과 그에 대한 이자율이 적절한지 여부</p>	<p>그러나 항소심에서 (가) 시공관리책임자에 대한 간접노무비 지급 주장 ==> 공사 관련 비용으로 인정 (나) 사무원에 대한 간접노무비 지급 주장 ==> 인정하기에는 부족함으로 기각 (다) 일반관리비 지급 주장 ==> 공사 정지 기간동안 지출한 간접비용 인정</p> <p>법원은 원고의 청구를 일부 받아들여, 피고가 88,340,000원의 손해배상금을 지급하도록 판결. 이 금액에 대한 이자는 공사 정지 후 일정 기간 동안 연 6%, 이후 연 20%로 계산</p>

관련 판결	판결 정리	쟁점	손해배상
	<p>라) 공사 정지에 따른 지연보상금 그러나 공사계약 일반조건 제47조 제4항은 공사가 완공이 된 경우에 적용되는 규정으로 공사가 진행되지 않은 채 해지된 이 사건 공사계약에는 적용되지 않는다. 또한, 이 사건 공사가 피고의 책임 있는 사유에 의해 정지되었다고 보기도 어렵다.</p> <p>공사계약 일반조건 제47조 제1항에 따라 정지기간 중 원고는 선량한 관리자의 주의의무를 다하여야 하므로 공사정지기간 중 원고가 이 사건 공사와 관련하여 선관주의의무를 이행하는 과정에서 실제로 지출한 비용에 대하여는 피고를 상대로 그 반환을 구할 수 있다고 할 것이다.</p>		
<p>서울중앙지방법원 2017. 8. 17. 선고 2016가합545489 판결 [채무부존재 확인]</p>	<p>나) 공사중지기간 간접비</p> <p>을 제3호증의 1 내지 4의 각 기재에 의하면 감리단은 이 사건 공사가 중지된 2014. 6. 18.부터 2015. 10. 28.까지의 기간에 원고가 간접비로 직원 A의 급여 28,757,530원, 직원 B의 급여 10,723,760원, 보증수수료 20,281,128원, 현장운영비 73,370,000원 합계 133,132,418원을 지출한 것으로 산정하였다.</p> <p>그러나 원고의 직원 A, B이 공사중지기간 동안 이 사건 공사 현장에서 근무하였음을 인정할 증거가 없으므로 이들에게 지급한 급여는 간접비에 포함될 수 없다(감리단이 산정한 이들 급여는 본사 대기기간에 대한 급여다).</p> <p>따라서 공사중지기간의 간접비는 보증수수료 20,281,128원, 현장운영비 73,370,000원 합계 93,651,128원이다.</p>	<p>- 공사계약 해지의 적법성 피고가 이라크의 정세 불안 이 이유로 이 사건 공사 계약을 해지한 것이 적법한지 여부</p> <p>- 간접계약해지 비용 보상 범위: 이 사건의 주요 쟁점은 발주자가 계약을 해지하면서 시공자가 입은 손해에 대해 어느 정도 보상해야 하는지, 특히 간접 비용에 대한 배상이 가능한지에 대한 부분</p>	<p>법원은 시공자가 청구한 일부 비용만을 인정하였으며, 특히 계약서에서 명시된 직접적인 비용만을 인정하고, 간접 해지 비용에 대해서는 제한적으로 보상</p> <p>가) 시공부분의 대가 중 지급하지 아니한 금액(기성금) => 입증 되는 부분 나) 공사중지기간 간접비 => 실제 공사와 관련된 비용을 간접비로 인정함. 보증수수료와 현장운영비는 간접비로 인정되었으나 원고의 직원들에게 지급된 급여는 현장에서 근무한 증거 부족으로 인해 간접비로 포함되지 않음. 다) 철수비용 => 포함</p>

2. 사례 분석을 통한 가설 검증

○ 판결문을 분석한 결과를 토대로 본 두 가설에 대해 다음과 같이 검증할 수 있음

① 철수 비용의 항목은 어떤 것을 의미하는가? 그리고 철수가 결정되기 이전 공사 중지시 발생하는 비용은 배상에 포함되지 않는가?

철수비용의 항목 관련

○ 철수비용에 대한 해석에는 판결에 따라 차이가 있으며 이는 계약서 문구의 차이 및 해석의 차이로 구체적 사안과 법원의 판단에 따라 다르게 나타남 (표 9)

표 9 철수 비용에 대한 해석 차이가 나타나는 대표적 사례 정리

사건번호	해석	손해배상 결과
인천지방법원 2022. 6. 14. 선고 2019가합57199 판결 [공사대금]	철수비용은 해제로 인해 특히 필요하게 된 인력, 자재 및 장비의 철수에 필요한 비용만을 의미.	설치와 더불어 그 해체를 예정하고 있었던 가설사 무실 및 가설울타리의 철거비용은 이에 해당한다고 보기 어려운 점 등을 고려하면, 원고들이 주장하는 철수비용은 계약금액에 포함되어 있다고 할 것
서울고등법원 2024. 2. 8. 선고 (인천)2022나13528 판결 [손해배상 등 청구의 소]	철수비용은 단순 철수가 아닌, 계약 해지일 이전에 투입된 인력, 자재 및 장비와 관련된 비용 전체를 의미	'원고들이 이 사건 공사의 완성을 위하여 계약 해지일 이전에 투입한 인력·자재 및 장비와 관련된 비용'을 의미한다고 봄

- 철수비용에 대해 소극적으로 본 경우는 기존 계약서에 철수 비용에 대한 내용이 계약 금액에 포함되어 있었으며, 기입이 있었기에 별도로 지급에 대한 판단을 하지 않았음
- 이에 비해 철수 비용에 대해 단순 철수 비용을 넘어 철수 과정에서 투입된 모든 비용을 포함한다고 보기도 하였으며, 타 사례에서는 상대와의 계약의 체결과 이행을 위하여 통상적으로 지출한 비용을 의미하기도 하였음
- 또한 계약의 해석 여지에 따라 철수비용 이외에 도급계약에 따른 공사를 종료하는 것을 전제로 원상복구까지를 철수과정으로¹³⁾ 보기도 하였던 만큼, 철수 과정에 대한 정의는 서로간의 협의 혹은 계약서 상의 고지를 통해 비용에 대한 협의가 나타날 것으로 보여짐

13) 전주지방법원 군산지원 2020가단57200

- 이 외에도 철수 관련 행정비용, 현장 안전관련 비용, 철거 보안 비용 등에 대한 부분도 상황에 따라 보상이 가능한 만큼¹⁴⁾, 예규에 나타나는 철수 비용의 항목인 계약상대자의 인력, 자재 및 장비의 비용을 기본적 배상 비용으로 판단 후 추가적 항목에 대해서 파악할 필요가 있음

철수가 결정되기 이전 중지된 공사에 대한 보상 비용 관련

- 기본적으로 철수가 결정되기 이전의 시공대가는 예규45조에 따라 지급이 되며 이는 공사의 진척률을 기준으로 계산됨
- “전주지방법원_군산지원_2020가단57200판결“에서는 결과 공사가 중단 된 부분이 있지만 이를 ”이미 수행되었음이 판명된 부분의 대가“로 인정하였음
 - 이는 시공자가 코로나19로 인해 발생한 불가항력적 사유로 공사가 중단된 상황이었음에도 불구하고 계약이 유지될 것을 기대하며 지속적으로 비용을 투입하였기 때문임
 - 혹은 간접 노무비에 있어서 공사 중지 기간동안 발생한 비용에 있어서 기성대가로 포함되는 경우도 있음
 - 결과적으로 중단된 상황에서도 계약 이행을 위해 충실히 자신들이 노력하였다는 점이 핵심이며, 이에 대한 보상이 발주자의 책임으로 귀속될 수 있음을 보여줌
- 타 판례에서도 선량한 관리자의 주의의무를 진행하면서 발생한 비용에 있어서는 반환이 가능했으며 계약을 이행하기 위한 신의 성실 원칙에 맞닿아 있었기에 가능하였음
- 하지만 청구하는 비용이 계약 이행과 직접적인 관련이 있어야 하며 철저한 자료준비와 증빙이 충분히 필요함
 - 직원이 현장에서 근무하였다는 증거, 책임자가 현장에서 일을 하였다는 것을 증빙 할 수 있어야 한다는 점이 매우 중요함
 - 특히 사정변경의 원칙 적용 요건에 따라 해당 현장 이외에서 추가적으로 이득을 볼 수 있는 부분에 있어서는 중지 기간 동안의 비용에 있어서 지급을 허용하지 않았음

14) Rachele Hare(2023). “Understanding Demobilisation Obligations in Contracts (Untangling Contractual Commitments)”. Blaze Professional Learning.

② 사정변경으로 인한 해지 시 추가적으로 보상 받을 수 있는 간접 해지 비용이 없는가?

- 우선적으로 법원은 간접해지비용에 대해 보수적으로 접근하며, 기본적으로는 계약서에 명시된 조항과 사정변경으로 인한 직접적인 인과를 고려함
 - 이는 사정변경의 적용 요건 중 결과요건, 즉 서로 간의 부담감이 증가되지 않고, 동시에 의도치 않은 이익을 제공할 수 있는 것에 대한 우려 때문임
 - 따라서 이는 계약 해지로 인한 불가피하게 발생함으로 시공사가 손해를 입었다는 부분을 명확하게 입증해야함

- 이렇다 보니 간접해지비용의 다양한 비용 중 미래 가치로 판단되는 비용 (예: 기회비용, 대체계약체결 비용 등)에 대해서는 받아들여지지 않음

- 국외 사례와 비교하더라도 잠재적인 이익 손실 및 간접해지비용은 보상이 크지 않았음을 확인할 수 있었으며, 실제 손해가 난 비용에 대해서만 배상이 일어났음
 - 프랑스 및 중국의 경우 사정변경에 있어 받아들여진다면 손해는 협의에 따라 결정됨

- 그러나 일반관리비 및 간접노무비에 있어서는 충분히 입증이 가능한 부분 그리고, 본 현장에서 근무하였음을 인정할 수 있는 항목에 있어서는 보상이 이루어졌음
 - 이는 위에서 언급한 바와 같이 해당 현장에서 일하였다는 증빙자료의 중요성이 강조되며, 이를 위해서는 철저한 기록관리가 필요함
 - 혹은 계약 초기단계에서부터 해지 시 발생하는 간접 비용에 대해 명확한 지침을 제공하는 것이 필요함

- 실제로 미국연방규정 (Code of Federal Acquisition Regulation, CFR) 중 일반 계약 요구사항을 다룬 31파트에서 계약 해지 시 발생하는 여러 유형의 간접비용을 사전에 규정함 (48 CFR § 31.205-42 - Termination costs)¹⁵⁾

15) 미국연방규정(48 CFR § 31.205-42) <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/48/31.205-42>

(자체 번안)

(g) 정산비 (settlement expenses)

(1)다음 각 호를 포함한 합의금은 일반적으로 허용됩니다.

(i)회계, 법률, 사무 및 이와 유사한 비용은 다음과 같이 합리적으로 필요합니다.

(A)계약담당자에 대한 정산청구서 작성 및 증빙자료를 포함한 프레젠테이션

(B)하도급 계약의 종료 및 정산

(iii) (i) 및 (ii)에서 정산 비용으로 발생하는 급여 및 임금과 관련된 간접 비용. 일반적으로 이러한 **간접 비용은 급여 세금(payroll taxes), 부가 급여(fringe benefits), 점유 비용(occupancy costs) 및 즉시 감독 비용(immediate supervision costs)**으로 제한됩니다.

(h) 하청업체와의 분쟁(Subcontractor claims)

.... 수급사업자의 간접비용 중 적절한 몫은 수급사업자와의 합의금액에 배분할 수 있습니다.

**부가급여: 건강보험, 퇴직금, 유급 휴가비 등등*

점유비용: 건물, 가설물, 창고, 기계설비 등등의 임대료, 유지보수비, 공과금비 등

즉시감독비용: 감독자, 관리자의 인건비

- 결과적으로 시공자는 간접 비용에 대한 보상을 기대하기보다는 계약 체결 시 이를 고려하여 명확한 조항을 삽입하는 것이 중요하며 계약서 자체에서도 이를 명목화 해야하며, 또한 명목화가 가능한 간접비용을 사전에 규정하는 것이 필요함

3. 개선방안 제안

- 사정변경의 원칙으로 인한 계약 해지는 객관적으로 명백한 발주자의 사정으로 인해 일어나는 것인만큼 이에 대한 손해배상은 같이 부담되어야 함
- 특히 현재 손해배상 범위인 시공 부분의 기성대가와 철수비용이라는 부분은 해석에 따라 공사 중지 기간에 대한 보존이 달라지는 만큼, 철수가 결정되기 이전의 발생가능한 비용에 있어서는 보상이 필요함
- 따라서 분석한 판례 결과를 기반으로 표 7에 제시한 간접해지비용의 손해배상 가능여부에 대해 표 10에 정리하였음
 - 공사 중지 기간 및 철수 과정에서 현장에서 발생 가능한 관리비용 및 간접 노무비에 있어서는 보상이 필요함

- 미래 가치로 볼 수 있는 기대이익 상실비용 및 해지일 이후 발생한 손실비용 등의 기회비용에 있어서는 보상이 어려울 것으로 판단됨
- 지연 이자의 경우, 사정변경으로 인한 계약의 해지가 객관적으로 명백한 발주기관의 불가피한 사정이며 이를 발주처의 책임으로 보기에 어렵기에 지급하기 어렵다고 하였음

표 10 간접해지비용 중 사정변경의 원칙으로 인한 계약 해지시 손해배상 가능 여부 판단

구분	정의	손해배상 가능 여부
공사정지비용	공사수행 중 발생 비용으로 기성 성과물이 완성되지 못한 상태의 자재비이며, 현장반입 자재비와 주문 발주 자재비로 구성	판례에서 다룬 바 없음
공정차질비용	설계도서 부실 등 발주자의 귀책사유로 시공자의 공사가 제한적으로 수행된 기간동안 능률 저하로 인한 손실비용	판례에서 다룬 바 없음
일반관리비	기업의 유지를 위한 관리활동부문에서 발생하는 제비용으로서, 제조원가에 속하지 아니하는 모든 영업비용 중 판매비 등을 제외한 다음의 비용 즉, 임원급료, 사무실직원의 급료, 제수당, 퇴직급여충당금, 복리후생비, 여비, 교통통신비 등을 의미함	공사 중지 기간 동안, 공사 현장에서 발생가능한 간접노무비 및 일반관리비 중 간접비용의 경우 손해배상이 가능하다고 하였음
기대이익 상실비용	계약이 완전히 이행되는 경우 채권자가 받는 이익을 손해로 산출한 비용	받아드려지지 않음
해지일 이후 발생한 손실비용	계약해지통보일 이후 발주자의 재산의 보호 또는 유지관리를 위해 소요되는 비용을 위해 지출한 비용과 실제 시공물량에 의해 산출되는 비용의 차이가 있으므로 해지비용 산정방법 고찰 필요	받아드려지지 않음

- 따라서 사정변경에 의한 계약 해지시 미국연방규정과 같이 현장과 관련된 간접비용에 대한 명시가 추가적으로 필요하다고 판단됨
- 그럼에도 불구하고 사정변경원칙은 서로 간에 사후적인 리스크를 분담해야하며 이에 대한 입증 또한 계약 상대자의 책임인만큼 증빙자료를 통한 보상이 필요할 것으로 판단됨

- 연구 결과를 종합하여 사정변경에 의한 계약해지의 손해배상의 명확성을 높이기 위한 공사예규의 개정안은 다음과 같음

표 11 사정변경에 의한 계약해지 손해배상을 위한 공사예규 개정안

현행	개정안
<p>제45조(사정변경에 의한 계약의 해제 또는 해지) ①, ② (생략) ③ 발주기관은 제1항에 의하여 계약을 해제 또는 해지하는 경우에는 다음 각호에 해당하는 금액을 제44조제3항 각호의 수행을 완료한 날부터 14일이내에 계약상대자에게 지급하여야 한다. 이 경우에 제7조에 의한 계약보증금을 동시에 반환하여야 한다. 1. 제32조제2항제1호 및 제2호에 해당하는 시공부분의 대가중 지급하지 아니한 금액 2. 전체공사의 완성을 위하여 계약의 해제 또는 해지일 이전에 투입된 계약상대자의 인력·자재 및 장비의 철수비용 <신 설> ④ (생략)</p>	<p>제45조(사정변경에 의한 계약의 해제 또는 해지) ①, ② (생략) ③ 발주기관은 제1항에 의하여 계약을 해제 또는 해지하는 경우에는 다음 각호에 해당하는 금액을 제44조제3항 각호의 수행을 완료한 날부터 14일이내에 계약상대자에게 지급하여야 한다. 이 경우에 제7조에 의한 계약보증금을 동시에 반환하여야 한다. 1. 제32조제2항제1호 및 제2호에 해당하는 시공부분의 대가중 지급하지 아니한 금액 2. 전체공사의 완성을 위하여 계약의 해제 또는 해지일 이전에 투입된 계약상대자의 인력·자재 및 장비의 철수비용 3. 계약 해제가 결정되기 이전 공사 중지 기간동안 투입된 입증 가능한 간접노무비, 급여세금, 보험료 등의 간접비용 ④ (생략)</p>

V. 결론 및 향후 연구 방향

1. 결론 및 시사점

- 본 연구에서는 국가계약법 및 공사계약 일반조건 제45조에서 나타나는 국가계약법상 사정변경에 따른 계약 해지 시 손해배상 제도의 개선 방안을 다룸에 있어 국가계약의 특징과 사정변경 및 손해배상의 법리적 판단을 진행하였음. 또한 이를 국내외 판례를 통해 다양한 비용 처리 방식을 검토하였음
- 사정변경이 일어나기 위해서는 ①당사자가 계약 당시 예견 할 수 없는 객관적 사정이어야 함 ② 사정변경에 당사자의 책임이 없어야함 ③ 계약내용을 인정하면 신의칙에 현저히 반하는 결과가 나타나야함 ④ 추가적 리스크가 발생하지 않고, 이로 인해 예측 불가능한 손해가 발생하지 않아야 함
- 그러나 사정변경이 발생한 후에 계약 당사자에게 발생하는 이익 손해는 당사자의 의지의 변화에 따라 변할 수 없다는 것, 다시 말해 당사자의 의지에 좌우되지 않는다는 것임에도 불구하고 충분한 보상을 받지 못함에 대한 부분에 대해서는 의문점이 있음
- 사정변경이라는 것이 계약자와 대상자 사이 그리고 계약 체결 당시의 불확실성을 고려하여 발생가능한 리스크를 서로 분담하는 것이기에 사정변경이 인정된다면 이에 대한 손해배상에서도 발주처와 시공사가 각각 책임을 다할 수 있도록 해야 함
- 현재 손해배상으로는 계약 해제 또는 해지 시 시공부분의 기성대가와 인력·자재·장비의 철수비용만을 법적으로 지급하도록 규정하고 있지만, 철수비용에 대한 정의 뿐 아니라 공사 중지 기간동안 발생하는 비용 및 계약 해지시 발생하는 간접 해지 비용 중 추가적 보전이 필요한 비용에 대한 논의가 발생하고 있음

- 해외의 사례 및 국내의 다양한 판례를 살펴본 결과, 사정변경 적용에 있어 소극적 태도를 보이는 만큼, 이를 인정받기에는 한계가 있음. 추가적으로 손해비용과 관련하여서도 직접적인 손실에 대한 보상 만을 중심으로 지급하며, 일부에 있어 간접 해지 비용에 대해서는 인정을 하고 있음
- 판례를 중심으로, 손해 배상 범위와 비용에 대해 분석한 결과를 토대로 도출한 시사점은 다음과 같음
 - 계약서의 명확성 필요성: 사정변경으로 인한 계약 해지 시, 철수 비용과 간접 해지 비용을 명확히 규정하는 계약서가 필요함. 이는 법적 분쟁을 최소화하고, 예기치 못한 상황에서 발생할 수 있는 비용을 적절히 보상받을 수 있는 근거로 활용 가능
 - 증빙 자료의 중요성: 판례에서 인정되는 비용의 범위는 시공자가 적절한 증빙 자료를 제공할 수 있는지에 따라 크게 달라짐
 - 간접 비용의 인정 범위 확대의 필요성: 기존 판례와 규정에서 간접 해지 비용은 제한적으로 인정되었으나, 국제적 관점에서 이러한 비용의 범위가 확대될 가능성이 있음. 특히, 미국 연방 규정 등 해외 법령에서 계약 해지시 간접 비용에 대한 세부적으로 명목화 되어있는 만큼 국내법령에서의 이러한 변화가 필요할 수 있음
 - 사정변경의 법리 적용 확대: 사정변경 원칙은 국내에서 제한적으로 적용되었으나, 최근 코로나19와 같은 예측 불가능한 상황이 발생하면서 그 중요성이 부각됨. 앞으로 사정변경 원칙을 보다 적극적으로 수용하고, 이에 따른 계약 해지 시 손해배상 범위를 확대하는 논의가 필요함
- 따라서 계약 해지에 대한 책임을 분담하기 위해 사정변경의 원칙으로 인한 계약 해지시 기성대가와 철수 비용 외 공사 중지 기간 동안 투입된 간접 노무비 및 간접비 등에 있어서 추가적 손해배상이 필요함. 이에 대한 입증도 수반될 수 있도록 하여 서로 간의 책임을 같이 할 수 있도록 해야함
- 국가계약법이 원도급에 대해 다루고 있다하더라도 원도급의 계약 이행 어려움은 결국 하도급사의 피해로 발현되기 때문에, 하도급사의 손해 또한 사전에 보호하기 위해 계약 시 이하의 부분을 고려하여 발생가능한 사정변경의 상황을 대비할 수 있어야 함
 - 공사 중지 기간 동안의 비용 처리에 대해 원도급사와 사전에 합의하고 계약서에 명시해야 함

- 원도급사-발주처 간 분쟁 발생 시 하도급사의 권리 보호를 위한 조항을 계약에 포함시키는 것이 중요함
 - 사정변경 발생 시 원도급사와의 협의 절차와 방법을 미리 정해두어, 신속하고 공정한 협상이 가능하도록 해야함
- 추가적으로 불가항력의 기여도를 고려하여 발주자와 시공자가 공평하게 손해배상의 범위를 제한하기 위해서는 피해액 또한 서로가 같이 분담하여 진행하고 있는지에 대한 판단이 필요하며, 법원 또한 형평성을 고려하여 발주자와 시공자 간의 비용 분담 조정을 이끌어 낼 수 있어야 함

2. 한계점 및 향후 연구 방향

- 본 연구의 결과를 통해 사정변경에 의한 손해배상을 받기 위해서는 명확한 계약서의 작성 및 증빙 자료가 강조되며, 손해배상으로 발생하는 각 항목(‘철수 과정에서 발생하는 비용’과 ‘간접 비용’ 등)에 대한 명확한 정의가 필요함을 파악하였으나, 계약서에 해당 내용을 기입함에 있어 현실적으로 사정변경이라는 것이 특수한 상황이기때문에 계약서에 이 상황에서의 손해배상에 대한 내역을 세부적인 기입하는 것에 있어서는 한계가 있음
- 본 연구가 국내 사례 중심으로 되어있으나, 국제적 관행이나 해외 판례에서의 철수 비용과 손해배상 제도에 대한 분석이 상대적으로 부족하고, 구체적 사례의 부족으로 인해 판례 중심으로 연구를 진행하다 보니 종합적 분석이 부족하고 일반화된 결론을 도출하는데 한계가 있음
 - 중재, 합의 등의 사건 내역들도 포괄적으로 파악하여 분석함으로써 해결 방식과 협상력에 대해 이해함으로써 폭넓은 분석이 진행되어야 함
 - 철수비용 및 간접해지비용의 범위 및 금액에 대한 정량적 데이터 수집이 가능하다면, 이를 기반으로 비용 산정 모델을 개발하여 실무에서 보다 정확한 비용 예측이 가능해질 것임
- 2007년도에 제정된 공사계약일반조건은 약 30번의 개정을 진행하였지만, 제45조 사정변경에 의한 계약의 해제 또는 해지와 관련해서는 한번도 변화된적이 없었으며, 특히 철수비용 만을 지급한다는 부분은 초기부터 규정되어있었음
 - 추가 연구를 통해 초기부터 철수비용으로 규정된 이유를 파악할 필요가 있으며, 이를 기반으로 이전과 달라진 손해 배상의 개념을 추가적으로 확보하고 확대가능한 비용이 있다면 이를 파악해야함
 - 이를 기반으로 법적 제도와 정책의 변화에 대한 연구를 진행하고, 실효성 있는 제도적 개선 방안을 제시할 수 있을 것으로 기대됨
- 향후 연구를 통해 코로나와 전쟁 등의 불가항력으로 인한 사정변경의 원칙이 인정되는 사례들에 대한 추가 수집, 분석으로 이전 판결과의 대비를 통해 변화된 조건 및 인과 결과를 파악하고, 사정변경의 원칙을 인정한 경우 발생하는 영향을 분석해야함

- 국가계약법이 원도급을 중심으로 구성되었으나, 원도급사의 피해는 하도급사에게 이어질 수 있기에 사정변경으로 인한 계약해지 불가의 상황이 하도급사에게 미치는 영향에 대해서도 추가적으로 연구를 진행하여 사정변경 원칙 적용의 필요성을 폭넓게 분석할 필요가 있음
 - 추가적으로 하도급 계약에서의 독자적 사정변경 원칙 적용 가능성 검토 및 원도급사와 발주처 간 계약 해지 시 하도급사의 손실 보상 체계 마련에 대한 연구를 통해 하도급사의 관점으로 바라본 사정변경에 의한 계약해지의 손해배상제도를 분석해야함
- 이로 인해 발주처와 시공사가 예상치 못한 상황에서 발생하는 공사 비용 증가 및 공기 지연 등의 피해에 대해 어느 한쪽도 불공정한 손해를 입지 않도록 형평성 있는 결과를 도출하고, 신의성실의 원칙을 준수할 수 있는 법제적, 제도적 환경을 구축이 요구됨

- 이경태, 부연구위원 (ktleee422@ricon.re.kr)
- 홍성진, 연구위원 (hongsj@ricon.re.kr)

참고문헌

Rachelle Hare. (2023). "Understanding Demobilisation Obligations in Contracts (Untangling Contractual Commitments)". Blaze Professional Learning.

김성욱. (2014). 사정변경의 원칙과 관련한 입법방향. 법학연구, 55, 113-134.

미국연방규정(48 CFR § 31.205-42) <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/48/31.205-42>

민법 제 2조: (신의성실) ① 권리의 행사와 의무의 이행은 신의에 좇아 성실히 하여야 한다.

박영복. (2011). 책임제한사유로서의 불가항력과 사정변경.외법논집,35(4), 105-129.

윤걸, & 허재창. (2023). PICC 에서 사정변경의 원칙에 관한 사례 연구. 지역산업연구, 46(2), 3-33.

이강규. (2015). 사정변경의 원칙의 유추적용에 관한 연구 - 대상판결 : 대법원 2014. 11. 13. 선고 2009다 91811 판결 -. 아주법학, 9(1), 91-121.

이민규. (2017). Change of Circumstances in Contract Law: The Korean Approach.법학논고, (59), 179-206.

이상범. (2003). 건설프로젝트 해지에 따른 손실비용 산정방법에 관한 연구. 대한건축학회 논문집-구조계, 19(5), 129-136.

이호일, & 최인성. (2003). 건축공사 계약해지에 따른 비용산정에 관한 연구. 한국건축시공학회지 (JKIBC), 3(2), 95-102.

한낙현, 배정한, & 최석범. (2019). 국제계약상 신의칙의 파생원칙인 사정변경의 원칙의 효과에 관한 연구. 무역상무연구, 83, 23-50.

국가계약법상 사정변경에 의한 계약해지의 손해배상제도 개선 방안

2024년 11월 인쇄

2024년 11월 발행

발행인 김희수

발행처 대한건설정책연구원

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

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 979-11-5953-182-8

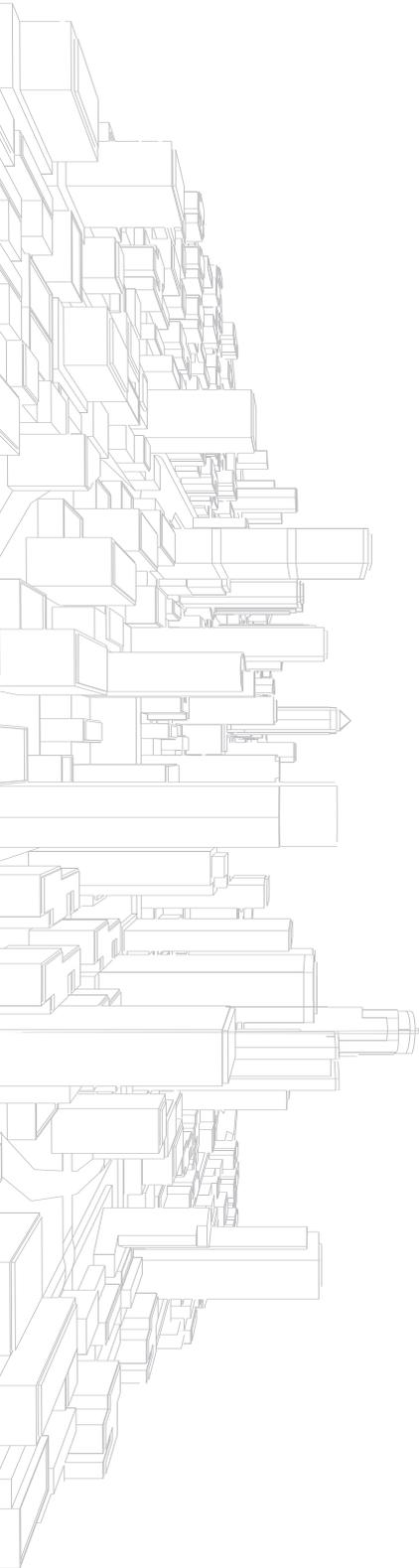
인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

© 대한건설정책연구원 2024

발행처 대한건설정책연구원
발행인 김희수
등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

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

Tel. 02 3284 2600
Fax. 02 3284 2620
<http://www.ricon.re.kr>



RICON
대한건설정책연구원

