

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2022다286212 공사대금
원고, 상고인 부흥환경 주식회사
소송대리인 변호사 박형진
피고, 피상고인 인천광역시
소송대리인 법무법인 헌암
담당변호사 박정혁 외 2인
원 심 판 결 인천지방법원 2022. 9. 30. 선고 2021나56018 판결
판 결 선 고 2023. 6. 29.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 인천지방법원에 환송한다.

이 유

1. 사건의 경위

원심판결 이유와 기록에 의하면 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

가. 지방자치단체인 피고는 2017. 10.경 제1심 공동피고 주식회사 하늘도시건설(이

하 '하늘도시건설'이라 한다)에 ○○○초등학교 신축공사(이하 '이 사건 공사'라 한다)를 도급주었다.

나. 피고는 이 사건 공사현장의 폐기물 예상 수량을 산출한 다음, 2018. 2.경 원고 및 주식회사 순환골재협회(이하 '순환골재협회'라 한다)에 건설폐기물 처리용역을 도급 주었다(이하 '이 사건 용역계약'이라 한다). 이 사건 용역계약은 용역계약일반조건을 계약의 일부로 삼고 있고, 용역계약일반조건은 용역계약특수조건이 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 경우 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 '지방계약법'이라 한다) 제6조에 따라 그 내용은 효력이 인정되지 아니한다고 규정하는 한편, 과업내용의 변경과 계약금액의 조정에 관한 규정도 두고 있다.

다. 이 사건 공사현장에서는 피고가 산출한 예상 물량의 1.5배 이상의 폐기물이 배출되었다.

라. 원고 및 순환골재협회는 이 사건 공사 준공 무렵인 2019. 1.경 피고에게 초과 물량에 대한 비용을 청구하지 않겠다는 내용의 정산동의서와 포기각서를 작성·교부하였고, 이후 준공검사 등이 이루어졌다.

2. 원심의 판단

원심은, 원고가 피고에게 초과 물량 처리비용에 대한 실정보고나 계약금액 조정요청 등을 하지 않았고 포기각서를 작성·교부하여 초과 물량에 대한 비용을 청구하지 않겠다는 의사를 표시하였으며 포기각서에 지방계약법 위반의 무효 사유가 인정되지 않는다는 등의 이유로 원고와 피고 사이에 추가용역에 관한 묵시적 약정이 있었다고 보기 어렵다고 판단하여 원고의 추가용역약정에 기한 용역대금 청구를 받아들이지 아니하고, 피고에게 원고가 용역비를 지급받을 수 있도록 조치를 취해주어야 할 의무가

있다고 보기 어렵다는 등의 이유로 원고의 불법행위에 기한 손해배상청구도 받아들여지지 아니하였다.

3. 대법원의 판단

가. 1) 지방계약법(2023. 4. 11. 법률 제19332호로 개정되기 전의 것) 제6조 제1항은 "계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하고, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 하며, 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 된다."고 규정하고 있다. 그 취지는 지방자치단체가 계약의 적정한 이행을 위하여 계약상대방과의 계약에 근거하여 계약특수조건 등을 부가하는 것이 금지되거나 제한되지 않지만 지방계약법 제6조 제1항에 따라 계약상대방의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약은 효력이 없다는 것이다(대법원 2018. 2. 13. 선고 2014두11328 판결 등 참조. 나아가 2023. 4. 11. 법률 제19332호로 개정된 지방계약법 제6조 제3항은 "지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결할 때 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 되고, 부당한 특약이나 조건은 무효로 한다."고 명시하고 있다).

위 법리는 계약 체결 이후의 계약금액 조정신청 포기처럼 계약상대방의 계약상 이익이 부당하게 제한되는 단독행위 내지 의사표시의 경우에도 마찬가지로 적용된다.

2) 폐기물관리법은 사업장폐기물배출자는 그의 사업장에서 발생하는 폐기물을 스스로 처리하거나 위탁하여 처리하여야 하고, 폐기물의 인계·인수에 관한 내용을 전자정보처리프로그램에 입력하도록 규정하고 있다(제18조). 사업장폐기물 중에서도 건설폐

기물에 대해서는 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」(이하 '건설폐기물법'이라 한다)에 따라 발주자에게 처리에 필요한 비용을 공사금액에 계상할 의무가 부과된다(제5조). 나아가 건설폐기물법은 지방자치단체가 일정 규모 이상의 건설공사를 발주하려는 경우 건설공사와 건설폐기물 처리용역을 분리하여 발주하여야 하고, 그 경우 적절한 건설폐기물의 처리비용을 반영하여 적격업체를 선정하여야 하며(제15조), 건설폐기물을 배출하는 자는 건설폐기물의 인계·인수에 관한 내용 등을 전자정보처리프로그램에 입력하도록 규정하고 있다(제18조).

나. 원심이 든 사정들을 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 원심의 판단은 수긍할 수 없다.

1) 피고는 초등학교를 신축하는 사업을 함에 있어 발생하는 건설폐기물을 처리하여야 하였는데, 건설폐기물법 등 관련 법령에 따라 이 사건 공사는 하늘도시건설에 도급을 주면서도, 건설폐기물 처리부분은 원고 등과 이 사건 용역계약을 체결하였고, 용역계약일반조건이 계약 일부로 편입되었다. 따라서 원고와 피고 사이의 이 사건 용역계약에 대하여 용역계약일반조건, 지방계약법, 폐기물관리법, 건설폐기물법이 적용된다.

2) 지방계약법 제22조 및 같은 법 시행령 제73조 내지 제75조 등에 의하면 계약 체결 후 물가 변동, 설계 변경, 그밖에 계약내용의 변경으로 인하여 계약금액 조정사유가 발생하면 계약당사자인 원고는 계약금액 조정신청을 할 수 있다. 지방계약법 제6조 제1항에 의하면 피고는 지방계약법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 되고, 앞서 본 바와 같이 계약 체결 이후의 계약금액 조정신청 포기처럼 계약상대방의 계약상 이익이 부당하게 제한되는 단독행위 내지 의사표시의 경우에도 마찬가지이다. 또한 피고는 건설폐기물법

에 따라 이 사건 공사 발주자로서 건설폐기물 처리에 필요한 비용을 공사금액에 계상할 법률상 의무가 있다.

3) 원고 등은 이 사건 용역계약 체결 후 예상 물량을 초과한 건설폐기물을 처리하고 피고 측에 물량 초과 사실을 알렸으나, 피고 측은 시공사인 하늘도시건설 측에게 협의를 하라고 전가하면서, 위 초과된 건설폐기물 처리비용을 공사비용에 계상하기 위한 별다른 조치를 취하지 아니하였다. 이후 원고는 준공검사 및 기존 대금 수령 등을 위하여 초과 물량에 대한 용역금액청구를 포기한다는 내용의 포기각서를 피고에게 제출하였고, 피고는 초과 물량에 대한 용역대금을 지급하지 아니하였다. 이는 공사발주자로 하여금 폐기물처리업체에게 충분한 처리비용을 지급하도록 함으로써 건설폐기물의 적정한 처리를 기할 목적으로 도입된 건설폐기물 분리발주제의 취지에 반하고, 피고가 건설폐기물법상 발주자로서 건설폐기물 처리에 필요한 비용을 공사금액에 계상할 법률상 의무를 위반한 것이다.

4) 또한 계약상대방인 원고 등은 초과 물량과 관련하여 용역계약일반조건이 정한 과업내용의 변경 등을 이유로 계약금액 조정신청을 할 수 있고, 지방자치단체인 피고로서는 계약상대자인 원고 등의 계약금액 조정신청을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정할 수 없음은 물론, 계약금액 조정신청에 따른 절차 진행을 거부하겠다는 취지의 의사를 드러내는 등으로 원고 등이 계약금액 조정신청을 포기하도록 하여서는 아니 된다. 그럼에도 피고 측은 원고 측의 물량 초과 통지에 대하여 시공사와 협의하라고만 하였고, 이후 원고 등은 포기각서를 작성하여 계약금액 조정신청을 포기하는 등 불리한 의사표시를 하였다. 이로 인해 예상 물량 초과로 인한 부담이 상당한 이유 없이 원고 등에게 전가되거나, 원고 등의 초과 물량 처리에 따른 권리 행사가 부당하게 제한

되었다.

5) 위와 같은 사정을 종합하여 보면, 원고 등이 포기각서를 작성·교부한 것은 지방계약법 제6조 제1항에 반하여 계약상 이익을 부당하게 제한하는 불리한 의사표시를 한 것으로서 그 효력을 인정할 수 없다. 피고는 건설폐기물 처리에 필요한 비용을 공사금액에 계상하지 않음으로써 건설폐기물법이 정한 공사금액 계상의무를 위반하였고 그와 같은 피고의 일련의 행위로 인해 원고 등의 권리가 제한되었으므로 피고는 원고 등이 입은 손해를 배상할 책임이 있고, 원고의 원심에까지의 주장은 이를 지적하는 취지로 볼 수 있으므로 원심으로서는 이러한 사정을 면밀히 심리하였어야 한다.

다. 그럼에도 원심은 판시와 같은 사정만을 내세워 원고 등이 작성·교부한 포기각서 등이 유효하다는 이유로 원고의 청구를 모두 배척하였으니, 그와 같은 판단에는 지방계약법 등에 관한 법리를 오해하고 필요한 심리를 다하지 아니하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 원고의 상고이유 주장은 이유 있다.

4. 결론

그러므로 나머지 상고이유에 관한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 천대엽

대법관 조재연

주 심 대법관 민유숙

대법관 이동원