분쟁 해결의 새로운 모색 - 공사 계약 특수조건Ⅱ

- 서울시에서 표준화(안) 개발, 당사자간 평등한 계약 문화 정착 가능한가 -

서울시는 분쟁 발생 요인을 사전에 예방하고, 또한 발생된 분쟁을 신속하고 공정하게 해결할 수 있도록 국가계약법령 및 시방서 등에 분산되어 있는 계약 조건의 통합과 일반 조건의 미비한 조항 및 누락된 내용을 보완하기 위하여 기타 공사를 대상으로 한 서울특별시 공사계약 특수조건Ⅱ(이하 '특수조건Ⅱ') 표준화(안)을 개발하였다.

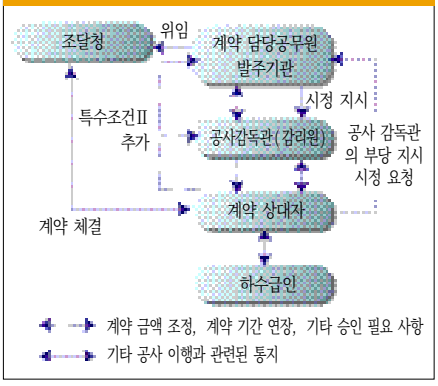
특수조건Ⅱ 개발의 주요 배경으로는 현행 회계예규 공사계약 일반조건(이하 '일반 조건')이 계약 당사자간 책임 한계 조항의 미비, 설계 변경 및 계약 변경 절차 등의 미비로 많은 분쟁 제기 요소를 내포하고 있어 상당수 제·개정되어야 할 필요성이 높아졌다는 점을 들 수 있다. 또한, 계약 당사자간 대등하고 평등한 계약 문화를 정착하고 분쟁 발생의 최소화를 위한 계약 조건의 수정 및 보완, 그리고 신속하고 저렴한 분쟁 해결 방안 마련이 필요한 것도 개발 요인이 되었다. 특수조건Ⅱ의 개발의 목적은 국가계약법령과 회계예규 등 기존 법령의 범위를 벗어나지 않는 한도 내에서 기존의 관행이나 다각적인 해석이 가능했던 용어 및 계약 조항을 명확화하고 분쟁의 사전 협의 절차를 규정하는 등 계약 당사자의 의사 소통 및 분쟁 해결의 새로운 방법 등을 제시하는 데 있다.

의사 소통 체계의 명확화

계약 당사자간 통지를 할 경우 현행 일반조건에서는 공사 감독관을 경유하도록 규정하고 있다. 하지만 공사 감독관을 경유한다는 의미는 공사 감독관의 검토 및 확인 작업이 필요하다는 것으로 해석되어 계약 상대자는 발주기관 혹은 계약 담당 공무원에게 통지할 내용을 공사 감독관에게 제출하고 있다.

이에 따라 특수조건Ⅱ에서는 계약 금액의 조정, 계약 기간의 연장 및 계약 담당 공무원의 승인이 필요한 사항은 계약 상대자가 발주기관 혹은 계약 담당 공무원과 공사 감독관에게 동시에 통지하도록 규정하고 있다. 또, 공사 감독관의 검토·확인 작업이 필요한 사항은 발주기관과 공사 감독관 간의 내부 프로세스로서 해결하도록 설명하고 있다. 즉, 이러한 동시 통지(dual communication)는 통지의 도달일로부터 법적 효력을 확보할 수 있기 때문에 공사 감독관의 문서 접수 거부 및 부당 지연 등을 방지할 수 있다. 또한, 계약 당사자는 통지와 관련한 문서 관리에 보다 신중을 기할 수 있을 것으로 기대된다. 특수조건Ⅱ의 의사 소통 체계(communication line)를 나타내면 그림과 같다.

공사계약 특수조건Ⅱ 의사 소통 체계



계약 문서의 우선 순위 규정

국제적 표준 계약서로 널리 이용되고 있는 계약 조건들과 비교해보면 국내 일반조건에는 계약 문서의 우선 순위가 규정되어 있지 않다. 이에 따라 상호 보완적인 것으로 규정되어 있는 현행의 일반조건은 계약 문서간 상충시 발주자 위주의 판단이 가능하도록 되어 있는 불평등한 조항이라 할 수 있다. 이로 인한 분쟁을 효율적으로 예방하기 위하여 특수조건Ⅱ에서는 계약 문서의 우선 순위를 규정하고 있다. 물론 계약 문서의 우선 순위는 일반조건에 명시하는 것이 옳을 것이나 국내의 여건을 감안할 때 특수조건Ⅱ에 규정할 수밖에 없는 한계가 있음을 알 수 있다.

설계 변경과 계약 변경의 분리 정의

설계 변경은 공사 계약의 이행에 있어서 설계서 또는 산출 내역서의 변경을 의미하나 실제 공사에서는 계약 변경 및 계약 금액의 조정, 계약 기간의 연장까지를 포함하는 의미로 사용되고 있다. 즉, 설계서의 변경에 따른 계약 금액의 조정까지 완료하는 것을 설계 변경으로 해석하여 계약 금액의 조정과 관련한 합의 도출 실패로 공기의 지연 및 품질 저하 등의 부작용뿐만 아니라 이로 인한 계약 당사자간의 분쟁을 야기하고 있는 실정이다.

이에 특수조건Ⅱ에서는 설계 변경을

'일반조건 제19조의 규정에 의하여 설계서 또는 산출 내역서의 내용을 추가, 삭제 또는 변경'하는 것으로 정의함으로써 설계서 변경 후 변경 작업을 수행할 수 있고 계약 금액의 조정 등은 계약 조건의 절차대로 처리하도록 규정하고 있다.

설계 변경의 절차 준수 강화

특수조건Ⅱ '설계 변경 등' 조항에서는 설계 변경을 위해서는 계약 담당 공무원의 승인 및 통지가 있어야 한다는 내용을 명시하고 있다. 또한, 특수조건Ⅱ에서는 계약 상대자가 설계 변경 사안이 발생한 날로부터 14일 이내 통지 의무와 설계 변경에 따른 청구서를 설계 변경 승인일로부터 30일 이내에 계약 담당 공무원에게 통지하도록 규정하고 있다.

그리고 이를 준수하지 않을 경우에는 계약 상대자의 계약 금액 조정 및 계약 기간의 연장 등에 관한 권리를 포기하는 것으로 간주하는 규정을 포함하고 있다.

이는 설계 변경의 승인 및 통지에 관한 절차 준수를 강화한 것으로 계약 상대자가 계약 조건에서 규정한 기일 내에 통지를 하지 않으면 불이익을 당하는 국제적 추세에 부응한 것으로 해석할 수 있다.

분쟁의 사전 협의

현행 일반조건에 규정되어 있지 않은 항목으로 특수조건Ⅱ에서는 계약 상대자가 계약의 이행과 관련한 분쟁의 사유가 되는 사안 발생 또는 부당한 지시 및 통지를 접수한 날로부터 30일 이내에 분쟁의 제기 의사를 통지하도록 규정하고 있다.

또한, 계약 상대자는 분쟁 제기 통지일로부터 45일 이내에 분쟁 사안에 대한 근거와 금액 관련 증빙 자료를 제출하도록 되어 있다. 계약 담당 공무원은 분쟁 제기 통지를 접수한 후 60일 이내에 결정 사항을 통지하도록 규정되어 있다.

그리고 계약 상대자가 이러한 계약 담당 공무원의 결정 사항 통지를 접수한 후 30일 이내에 이의를 제기하지 않으면 분쟁은 해결된 것으로 간주한다는 규정이 명시되어 있다.

분쟁의 사전 협의 조항은 시사하는 바가 매우 크다. 분쟁 제기의 미통지 및 관련 증빙 서류 미제출 등 계약 상대가가 기한을 준수하지 않거나 분쟁 사안에 대한 증빙을 하지 못하면 해당 사안의 분쟁 해결 권리 자체가 소멸되기 때문이다. 따라서, 계약 상대자는 계약의 이행과 관련된 모든 통지 문서, 증빙 자료 등 필요한 문서에 대한 관리를 철저하게 해야 한다.

분쟁 해결

현행 일반조건에서는 계약 당사자간 분쟁에 대한 상호 합의 도출이 불가능할 시 ① 「중재법」에 의한 중재, ② 국제 입찰일 경우 조정, ③ 법원의 판결 등으로 분쟁을 해결하도록 규정하고 있다. 그러나, 계약 당사자의 일방이 상호 합의 없이 중재로써 분쟁 해결을 하고자 할 경우 과연 계약 조건의 중재를 사전 합의로 해석할 수 있느냐에 대한 논란이 일고 있다.

이러한 분쟁을 예방하기 위하여 특수조건Ⅱ에서는 중재 신청 전 계약 당사자간 사전 서면 협의가 필요하도록 규정을 하여 중재 합의 여부에 대한 분쟁의 요인을 제거하였다.

특기할 사항은 특수조건Ⅱ에서는 계약 당사자간 상호 협의에 의한 분쟁 해결이 불가능할 경우 서울시 조례에 의한 '서울특별시 계약분쟁자문소위원회'의 자문을 거치도록 규정하고 있다는 것이다.

이러한 소위원회의 설치 목적은 준공 시점에 제기된 분쟁 사안의 입증 서류 미비 및 누락을 방지하고 분쟁 사안 발생 후 계약 금액 조정, 계약 기간 연장 등 계약 상대자 청구서의 타당성을 신속하게 검토하고 자문 결과를 계약 당사자에게 통지함으로써 분쟁 해결의 정확성과 투명성의 토대를 마련하는 데 있다고 할 수 있다.

또한, 특수조건Ⅱ에서는 소송의 제기 시효를 소위원회의 자문에 이의를 제기한 날로부터 60일 이내에 하도록 규정하고 있는데 이는 분쟁을 적시 및 조기에 해결하려는 의지로 해석할 수 있다.

계약 관리와 문서 관리 철저해야

향후 서울시 발주 공사에서 계약 상대자의 권리를 제대로 주장하기 위해서는 기존의 관행에서 벗어나 특수조건Ⅱ의 계약 조건을 충분히 숙지해야 한다. 그러나, 실제적으로 국내 공사 현장에 참여하는 계약 상대자의 직원들은 계약서 및 계약 조건 등에 관하여 접할 기회가 없을 뿐만 아니라 분쟁의 사안이 발생해야 계약 문서를 찾는 낙후된 계약 관리 및 문서 관리 시스템을 가지고 있다.

따라서, 계약 상대자가 해외 공사에서처럼 계약 관리와 문서 관리를 철저하게 해야만 계약적 권리를 상실당하는 불이익을 겪지 않는다는 점을 숙지해야 한다.

또한, 특수조건Ⅱ에서는 의사 소통 체계를 동시에 하도록 규정하였기 때문에 발주기관 또는 계약 담당 공무원도 지시 및 통지의 기한을 준수해야 하며 공사 감독관과의 긴밀한 내부 연락 체계를 확보해야 계약 상대자로부터 통지 지연 등에 따른 클레임을 예방할 수 있다.

결론적으로 계약 상대자는 서울시 발주 공사에서 설계 변경 발생의 통지, 계약 금액 조정 및 계약 기간 연장의 요청, 분쟁의 제기 의사를 계약 조건에서 규정한 기한 내에 문서화시켜야 계약적 권리를 확보할 수 있으므로 내부 문서 관리 및 계약 관리에 보다 충실할 필요가 있다.

이복남 한국건설산업연구원 선임연구위원 bnlee@cerik.re.kr
이종수 한국건설산업연구원 책임연구원 jjong321@cerik.re.kr