건설 분쟁 해결에 대한 발주자의 인식 전환 절실하다

- 감사등의식하여중재보다는소송선택, 조정기구통합 · DRB제도활용등강구해야 -

최근국내건설시장은공사물량의감소와 건자재 가격 상승, NGO로부터의 분양원가 공개 요구, 국가계약법령 및 「건설산업기본법」 개정 등 안팎의 급격한 환경 변화로 어려운 국면을 맞이하고 있다. 민간부문의경우작년에이어최근까지각종부동산 투기 대책과 그에 따른 후속 조치로 재건축과 주상복합 아파트, 그리고 오피스텔 시장까지 규제가 강화되거나 신설되어 침체된모습이역력하다.

공공 부문도 예외는 아니어서 2001년부터 1,000억원이상PQ 대상공사에적용되는 최저가낙찰제가 2003년 12월부터 500억원 이상으로 확대되자 평균 낙찰률이 60% 이하까지떨어지는등제도정착을위한 산고를 겪고 있다. 지나친 저가 투찰을 막기 위한 저가심의제가 보완 실시되고 있지만, 일부 입찰에서는 수주 확보를 위한 경쟁으로 인해 예가의 약 45% 낙찰이라는 충격적결과까지나타나고있을정도이다.

이처럼 건설 시장 환경이 급속도로 악화되고, 당분간회복세로의 추세 전환이 쉽지 않을 것이라는 비관적 전망이 확산되면서 수주 실적확보에비상이 걸린일부건설업체들은 그동안 대형 업체의 전유물처럼 여겨졌던턴키발주계약에 적극적참여의사를보이고있다.

2002년턴키공사의평균 낙찰률이85% 이상으로, 최저가적용대상공사의낙찰률 64.2%, 적격심사적용대상공사의낙찰률 73%보다 높은 수준을 기록하고 있기 때문에 현재와 같이 저가 수주라도 '울며 겨자 먹기'의상황이계속된다면턴키시장은매력적이지않을수없다.

턴키 시장, 클레임 발생 불가피

그러나, 턴키시장의여건도예전같지는 않은 것 같다. 국가 예산의 절감이 강조되면서 턴키 방식으로 발주하는 공사의 예산을 국가나 공공 발주기관들이 턱없이 낮게 책정해놓은채시공결과물의품질만은높은수준을요구하는경우도적지않다.

더욱이 낙찰률이 최저가낙찰제나 적격심사의 경우보다 일반적으로 높다고 해도 저예산인 경우 발주기관의 요구를 충족시키려면당초설계의변경등이불가피할경우가 많고, 설계 변경이 계약 금액의 증액으로이어질수있는지에대한계약당사자간의 시각 차이는 대부분 분쟁으로 이어지기쉽다.

턴키 공사의 수주가 수익성 제고는커녕 자칫하면 발주기관과의 관계 악화를 초래하고, 공사의 난이도나 책임 등을 감안할 때수익성과균형도맞추기힘든최악의상황도배제할수만은없는실정이다. 이러다보니 턴키 발주가 증가하고 있는 추세임에도 불구하고 건설업체들이 외면하는 현상마저나타나고있다.

턴키 방식에서는 입찰에 참가하는 시공업체가관련설계서, 기타필요한도서나이를바탕으로현장의상황또는관련자료를 충분히검토하는것이전제가되고있다. 그러나, 실제로는기본설계 및실시설계 작성시 사전에 별도로 지질 조사를 하기보다는 발주기관이 입찰 안내서 등 작성시 조사한 지질 상황에 준하여 설계가 이루어지는 경우가많다. 이는턴키입찰의절차를감안할 때 지질 조사에 필요한 시간 부족, 복잡한 인 · 허가절차, 탈락시부담해야할비용문제등이복합적으로연관된데 기인하는것이다. 이러다보니턴키공사에서도설계 변경의 필요성은 이미 계약 단계에서부터 내재되어있다고해도과언이아니다.

설계도면등설계서와현장상태가상이한 경우 대부분 시공업체의 책임으로 보아 계약 금액의 증액이 허용되지 않기 때문에 발생하는 분쟁은 서울시 지하철공사와 관련한 분쟁에서 쉽게 확인할 수 있다. 통계에 의하면 2002년 이후 준공된 공사 및 시공 중인 건설 공사로서 국가 등이 발주한 공사는 1건당 평균 3.24회의 설계 변경이 이루어지고있다. 이로인한건설공사비의 증액 금액은 평균 48억 9,300만원으로 계약금액대비약17.8% 증가한것으로나타나고있다.

턴키 공사의 설계 변경은 불가능한가

일반적으로 턴키 공사는 시공자가 시공 책임뿐만 아니라 설계 책임도 부담하는 설계시공일괄 입찰 계약에 의한 공사를 일컫는다. 여기서 일괄 입찰의 개념은 정부가 제시하는공사일괄입찰기본계획및지침에 따라 입찰시에 그 공사의 설계서, 기타 시공에필요한도면및서류를작성하여입찰서와 함께 제출하는 입찰로 정의되고 있다. 국가계약법령에서는턴키 공사의 경우

정부의 책임 있는 사유 또는 천재지변 등 불가항력의 사유로 인한 경우를 제외하고는 설계 변경으로 그 계약 금액을 증액할 수 없도록 규정하고 있다. 따라서, 설계 및 시공 책임을 모두 시공업체가 떠안는 계약상의 구조로 되어 있기 때문에 다른 계약 방식과 달리 공사 수행상의 가변적 요소를 둘러싼 시공업체의 클레임 제기가 빈번하게생겨나고있다.

다만, 계약 상대자인 시공업체의 책임으로귀속시키기어려운경우에대해증액조정이가능한것으로' 공사계약일반조건 이 규정하고있기는하다. 그러나, 소송사례에서 빈번하게 등장하고 있듯이 지질 보고서의 부정확성에서 비롯되는 토공사 경비의 증가와 관련한 분쟁 등은 여전히 줄어들지 않고있다.

발주기관이 시행하여 제공한 지질 조사서를 근거로 설계가 이루어져야 한다든지 지질 조사서와 현장 상태가 상이한 경우에는설계변경으로인한계약금액의조정이 가능하도록 하는 내용으로의 개정이 아직 이루어지고있지않기때문이다. 또한, 공사계약일반조건상의' 정부의책임있는사유 또는 불가항력의 사유 를 열거해놓고 있지만그내용이지나치게광범위하여계약금액 조정을 둘러싼 갈등의 여지가 얼마든지 남아있다.

분쟁 해결에 대한 발주 부서의 표리부동

턴키공사에있어서설계변경에따른분쟁발생개연성이상당히크다는점을감안하더라도그후속처리를위한현행공사계약 일반조건상의분쟁 해결 조항마저 적정하고 효율적인 분쟁 처리 기능을 기대하기 어려운실정이다.

턴키 공사 계약으로 발주되어 촉박한 공기때문에패스트트랙방식으로사업이진행된서울상암동월드컵경기장건설공사계약과 관련한중재및소송과정은이러한

서울 상암동 월드컵 경기장. 세계적인 이목이 집중된 훌륭한 경기장이지만, 공사 기간 중의 설계 변경 등으로 인한 공사비증액공방이벌어지고있다.

구조적 모순을 잘드러내준다. 이미 준공이 끝나고 경기도 훌륭하게 치러진 현장이지만, 설계 변경 등으로 인한 공사비 증액의 인정을둘러싼발주 부서와시공사간의공방은여전히진행형이다.

해당사안은부지정지작업과돌관공사, 수익 시설 변경, 그리고 추가 공사가 당초 설계 기준보다 확대되면서 시공업체가 2002년2월 설계 변경으로인한추가공사비 289억 6,000만원을 중재를통하여서울시에청구하면서시작되었다.

대한상사중재원은전체 청구 금액 중 일부인 37억 2,000만원에 대해 공사비를 지급하도록 판정하였지만, 서울시는 중재 계약의 존재 여부를 다시 다투면서 서울중앙지방법원에중재판정취소청구소송을제기하였다. 법원은 최근 원고측인 서울시의 주장이이유없다며 패소판결하고중재판정결과를수용하였다.

공공공사의 발주관서는 대체로 분쟁 해결과관련하여전문성및경제성, 그리고자율성측면에서장점이있는재판 외분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution)의 이용을달갑게생각지않고있는듯하다. 이런모습은공사분쟁과관련하여 그동안불필요한행정력및소송비용낭비를막기위해공사관련분쟁을최소화하고 분쟁발생시에도 계약 당사자간 원활한 합의에 의한 처리를 원칙으로 삼겠다던 서울시가 정작 실제 분쟁 처리 과정에서 소송에 의존하고 있는데서도잘알수있다.

그외국가나정부기관등도공사와관련한 분쟁이 발생하면 당사자가 아닌 객관적

인입장에서내용을검토해원활한합의처리를 유도하겠다는 공식 입장을 천명해 왔지만, 실제로는자체감사활동을의식하여합의중재에는소극적이고소송에적극적이어서 서울시와 마찬가지라고 할 수 있다. ADR 이용이 증가하고 있는 선진국 추세와는역행하는모습을보여주고있는것이다.

현행공사계약관련분쟁해결규정도조정과 중재 등 ADR의 이용을 장려하기보다는 오히려 제한하는 방향으로 수차례 개정되어 오고 있다. 서울시의공사계약특수조건(서울특별시 예규 제694호, 2003. 7. 21)에서는'「중재법」에 의한 중재로서 분쟁을 해결하고자 하는 경우에는 사전에 계약 당사자간해당사안에대한 서면중재합의가 있어야 한다'고 규정해 사후 중재 합의를 허용치 않을 것을 명시적으로 표현하는 등 중재에의한이용을사실상제한하고있다.

이와 관련하여공정거래위원회는서울시 공사계약 특수조건의 일부 규정을 삭제 또는 수정토록 요청한 바 있다. 그러나, 서울시는이를수용하지않고있다. 과연이러한 현실 앞에서 서울시 공사계약 특수조건에 협의나조정, 중재등이명시되어있다고한들계약상대자인시공업체가그와같은절차를밟아나갈수있을까. 결국소송을선호하는 발주부서의 분쟁 처리 관행은 계속될 수밖에없고공사관련각종계약문서등에 조정이나중재등다양한 분쟁해결방식이 규정되어 있더라도 '화중지병(畵中之餠)'에 불과하여 건설업체가 설계 변경에 따른 경제적부담을떠안을수밖에없는것이다.

분쟁조정기구통합·DRB제도활용필요

턴키 계약 방식은 발주관서 입장에서 볼 때설계와시공의일관성을갖출수있다는 점에서공사비절감및공기단축을가능하게하고, 책임한계가비교적명확하며발주자의 노력이 최소화된다는 장점을 가지고 있다. 계약 상대자인시공업체 입장에서보더라도사업 수행의효율성과 신기술 개발, 위험 관리의 증진과 전문화를 촉진시킬 수 있다는 점에서 공사의 성격에 따라 적절한 계약방식이될수있다.

그러나, 실제로설계변경의필요성이적지않다는점과이로인한공사비의추가부담에 대해서는 계약 당사자간 합의점을 찾기가쉽지않다는한계를가지고있다. 분쟁 발생시에도 합리적인 분쟁 해결 시스템의 구축이취약한실정이다. 계약상대자인 시공업체는 이러한 점을 충분히 인식하고 입찰에 참여해야한다. 물론 이러한 문제점의 근본적 해결은 국가계약법령이나 공사계약 일반조건 등의 개정을 통하여 합리적인 범위 내에서 현실과의 괴리를 줄여나가야 할 것이다.

이를 위하여 각종 법령에 흩어져 제각각인분쟁조정기구를통합하고조정외에알선중재기능도갖춘종합적기능의분쟁해결 기구를 발족시켜 사회적 비용을 최소화하면서 건설업 경쟁력을 높여 나갈 필요가 있다.

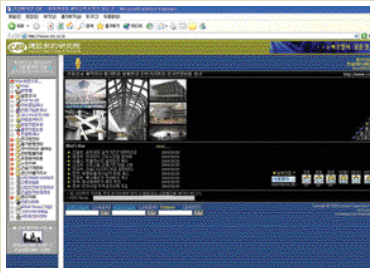
또한, 턴키공사의이용률은비록최근에 지나치게 낮은 예가의 책정으로 외면되는 경향이 나타나고 있기는 하지만 그 장점을 살려나갈필요성이충분하므로가장빈번하게등장하고있는설계변경관련분쟁을합리적으로 처리할 수 있도록 제도적 개선책이조속히마련되어야할것이다.

일정 규모 이상의 대형 공사에 있어서는 클레임이분쟁으로비화된후그처리에인적·물적 비용 부담이 계약 당사자 쌍방간에적지않다는점을고려해시공중의분쟁을 사전에 전문성과 합리성을 바탕으로 처리해 나가는DRB(Dispute Review Board) 제도를활용할필요가있을것이다.

두성규
한국건설산업연구원부연구위원
skdoo@cerik.re.kr

인터넷 여행 *http://www.csr.co.kr/*

건설계약연구원



이번 호에는 1996년 2월에 설립된 건설 관련 민간 연구소인 건설계약연구원에서 수년간 공공부문의 계약 금액 조정 용역을 수행하면서 축적한 경험과 정보를 건설 관련 종사자와 함께 공유하고자 개설한 건설공사 계약관리(Contract Management) 전문 사이트인 건설계약연구원을 소개하고자 한다.

건설계약연구원의 홈페이지의 내용은 물가변동센터, 계약관리와 클레임, 관련 법규 자료, 유권해석 모음, 노임 자료, 건설기계 경비, 생산자 물가지수, 참고 자료 등 총 8개의 분류로 나누어져 있다. 각 분류별 내용으로는 실무자를 위한 계약금액 조정에 관한 전반적인 실무 문답 코너뿐만 아니라, 계약 금액 조정과 관련된 최신 국가 계약 관련 법령과 각종 회계예규·고시·통첩·지침 등을 수록하고 있다. 또한, 국내 최대의 계약금액 조정 관련 유권 해석(질의 회신문 검색) 등을 수록하였으며, 물가변동센터에서는물가 변동으로 인한 계약 금액 예상 조정률을 무료로 산출할 수 있다. 계약 관리 및 클레임에는 계약 금액 조정 및 하도급 관련한 자료가 있고 계약 관리 및 계약 금액 조정에 관한 모든 실무 지식 해설이 수록되어 있으며 계약 관리에 필요한 기초 단가·제잡비율·물가지수·노임·경비 등 모든 기초 자료도 수록되어 있다. 이 모든 자료를 한 번에 볼 수 있도록 홈페이지의 왼쪽에 모든 항목을 배치하였으며 자료 검색 서비스도 비교적 잘 갖추어져 있다. 계약 관리 업무 전반에 관한 컨설팅 업무도 하고 있다.

최근 늘어나고 있는 건설 정보 포탈 사이트들과는 차별화된 건설공사 계약 관리에 대한 특화된 정보 사이트로서 계속적인 법령 및 자료의 추가, 보완만 된다면 실제 계약 관리 업무에 유용한 사이트가 될 수 있을 것이다.

오광석 · 한국건설산업연구원 3급기술원