

국내의 공공건설 클레임 예방을 위한 계약제도 개선방안 연구

A Study on the Improvement Contract System of to Prevent Domestic Public Construction Claims

정민정*
Jung, Min-Jung

조영준**
Cho, Young-Jun

요 약

현재 국내건설공사 참여자들은 계약문서의 계약조건에 의해 공사를 수행하기보다는 건설현장에 뿌리내려온 전통적인 관행에 의해 공사를 수행해왔다. 복잡 다양한 건설환경을 고려하여 볼 때, 단지 몇 권의 계약문서만으로 그 모든 분쟁 요소를 해결할 수 없다.

따라서 본 연구는 현 국내의 건설공사의 계약문서인 공사계약일반조건을 고찰하여 불합리를 해결함과 동시에 일반조건의 개선방안 및 계약관리의 효율화 방안을 제시하여 계약관리 및 공사관리의 미숙으로 인한 클레임을 최소화하기 위한 방안을 모색하고자 한다. 본 연구결과 국내의 공공건설 클레임과 관련된 문제를 최소화하기 위한 방안을 다음과 같이 제시하였다.

- (1) 설계변경시기에 대한 명확한 규정이 필요하다.
- (2) 감리자의 권한을 점차 강화하고, 동시에 책임도 강화해야 한다.
- (3) 설계감리제도가 계약에 반영되어야 한다.
- (4) 클레임제기시 그 사유를 분명히 하도록 한다.

키워드 : 공사계약일반조건, 클레임, 공공공사, 계약제도

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

지금 세계는 21세기를 맞이하여 디지털 시대의 엄청난 변화의 현실에 처해 있으며 WTO의 출범으로 세계무대에서의 시장경쟁은 더욱 치열해지고 있다. 또한 국내 건설시장 개방이후 국내에 진출한 외국업체들의 증가에 따라 공사클레임 관련 전문법률가를 많이 보유하고 기회 있을 때마다 이의를 제기하는데 익숙한 외국기업에 의한 클레임제기가 가시화 될 것으로 판단되고 있다. 건설업은 유일한 상품을 창출하거나 서비스를 제공하기 위하여 여타 제조업과는 상이한 제조와 판매의 과정을 갖는다. 앞으로 계약당사자들의 이해를 대변해줄 수 있는 문서인 동시에 그들의 책임한계를 명시하여 놓은 당사자들의 합의 사항인 계약서의 중요성을 인식하여야 한다. 복잡 다양한 건설 환경을 고려하여 볼 때, 단지 몇 권의 계약문서만으로 그 모든 분쟁요소를 해결할 수 없다.

따라서 본 연구의 목적은 현 국내의 건설공사의 계약문서인 공사계약일반조건(이하 '일반조건'이라 한다)을 고찰하여 불합리를 해결함과 동시에 일반조건의 개선방안 및 계약관리의 효율화 방안을 제시하여 계약관리 및 공사관리

의 미숙으로 인한 클레임을 최소화하는데 있다.

1.2 연구의 방법 및 범위

본 연구는 부당하게 제기되는 클레임을 제외하고 정당하게 계약에 의해 제기되는 공공공사 건설과정 중 발생하는 클레임에 한정한다. 또한 국내에서 발생하는 사항으로 한정하며 현행 건설계약위반 조건을 중심으로 고찰한다.

본 연구는 다음과 같은 방법으로 진행한다.

- 1) 각종 문헌고찰을 통해 건설 클레임에 대한 개념을 조사한다.
- 2) 우리나라의 건설 클레임 현황을 조사한다.
- 3) 국내 계약제도 중 공사계약일반조건과 문헌을 고찰하고 해외에서 주로 사용하고 있는 FIDIC의 클레임 관련조항과 국내 클레임 관련 조항을 비교 분석한다.
- 4) 국내의 공공건설 클레임예방을 위한 계약제도개선방안을 제시한다.

2. 건설 클레임에 대한 기초문헌 조사

본 절에서는 건설클레임 개요와 건설클레임 발생원인에 대해 고찰하고자 한다.

2.1 건설클레임의 개요

건설 클레임은 보는 시각이나 연구자의 연구목적에 따

* 학생회원, 중부대학교 건축공학과 4학년

** 종신회원, 중부대학교 건축공학과 교수, 공학박사
claimz@joongbu.ac.kr

라, 그리고 실무적인 입장에 따라 다양하게 정의된다. 일반적으로 인식되고 있는 클레임은 부정적인 의미, 즉 계약 당사자 일방의 협의요청이 상대방으로부터 무시되는 경우 이를 관철시키기 위한 수단으로서 추가로 제기되는 요청 또는 행위, 그리고 그러한 행위의 결과로 발생한 분쟁까지를 의미하는 것처럼 인식하는 경우가 많으나 클레임은 분쟁이전단계인 모든 요청과 협의단계를 의미한다. 건설공사에서 규정하고 있는 클레임의 정의를 표 1과 같이 정리할 수 있다.

표 1. 클레임의 정의

구분	클레임의 정의
Construction Claim	“클레임이란 공사수행 중 당초계약에 포함되지 않았던 사상의 발생으로 기인되었다고 여겨지는 손실이나 추가공사에 대하여 계약금액에 합의된 사항을 초과하여 보상·청구되는 시공자에 의한 요구로 간주되어야 한다.”
미국 연방정부조달규정	건설클레임이란 당초계약에 포함되어 있지 않은 사안이 공사수행중 발생하였음을 이유로 계약상 상대방에게 문서로서 금전보상, 계약문구의 조정이나 해석의무의 면제 또는 직접 간접적으로 입게되는 손실에 대한 보상청구를 말한다.
표준계약조건 23A	클레임이라 함은 당해 계약에 의하여 또는 당해 계약과 관련하여 계약의 한 당사자가 권리의 문제로써 금전의 지급, 계약조항의 조정이나 해석, 또는 여타의 구제를 구하는 문서상의 요구나 주장을 말한다.

2.2 건설 클레임의 발생원인

클레임의 원인과 유형에 대한 구분은 클레임을 연구하는 학자에 따라서 각기 다르다. 나라마다 클레임 관련제도가 발생 실태가 서로 다르기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 클레임의 원인과 유형을 식별하는 목적은 클레임 발생 현황을 개괄적으로 파악하고 클레임 발생 특정 원인이나 유형을 발견하도록 하여 궁극적으로는 공사의 발주방법, 계약상의 문제를 개선시키고자 하기 때문이다. 클레임의 원인이나 유형은 다양한 기준에 의하여 분류가 가능한데, 예를 들면 이석묵(1993, p.8)은 일반적인 클레임 발생이유를 적절하지 못한 입찰정보 등 9가지로 나누어 제시하고 있다. 또한 Mohan M. Kumaraswamy(1998, p.68~69)는 홍콩에서의 클레임 원인으로 원도급자 과다 클레임에 대항하는 클레임, 부적절한 현장조사 원인이 각기 그 나라에 제도나 여건에 따라서 다르다는 것을 표 2를 통해 알 수 있다.

표 2. 홍콩의 건설클레임의 사유

순위	원인
1	원도급자 과다 클레임에 대항하는 클레임
2	부적절한 현장조사 및 조건
3	부정확한 설계정보
4	의사소통 불충분으로 인한 클레임
5	발주자의 설계와 다른 현장지시
6	부적절한 계약도서 내용
7	부적절한 설계도서내용
8	원도급자의 시공비용 계상의 오류

9	불충분한 입찰정보
10	부적절한 계약이행

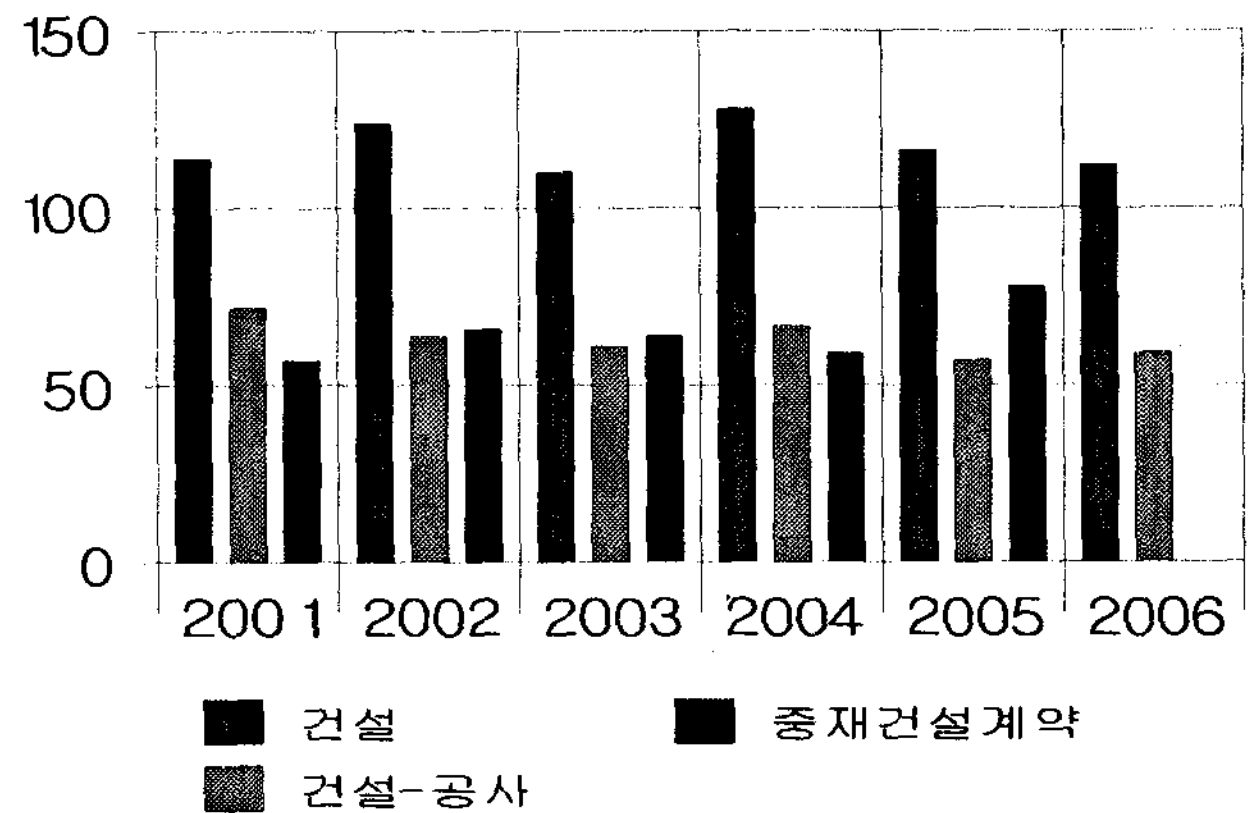
최근 건설업에 있어 클레임 건수와 규모는 계속 증가하여 왔으며, 앞으로도 신기술의 도입, 복잡한 기계전기 시스템 및 시방서, 발주처의 다양한 요구 조건, 설계의 복잡성 등 시공 과정의 복잡성 증가 및 계약서류 등의 이유에 의해 계속 증가할 것으로 예상된다.

3. 국내의 건설클레임 현황

3.1 국내의 건설관련 소송·중재 현황

우리나라에서 발생하는 건설분쟁을 어떻게 분류하느냐에 따라 분쟁건수는 달리 나타나게 된다. 우리나라에서 건설통계를 산출할 때, 건설분쟁이 몇 건이라고 통계치를 작성하는 것보다 특징 주요어가 포함된 건수가 몇 건이라고 표현하는 것이 타당한 것으로 보인다. 예를 들어, 대법원의 홈페이지에서 제공하고 있는 대법원 및 하급심판결문의 내용을 건설과 관련하여 판결된 건수와 건설-공사와 관련하여 판결된 건수, 또 중재¹⁾의 경우 대한상사중재원의 클레임통계에 의하면 건설계약과 관련한 중재건수는 그림 1을 통해 알 수 있다.

그림 1. 우리나라의 건설관련 소송·중재 추이(2001~2006)



3.2 우리나라 건설 클레임의 주된 유형

조영준(2006)에 의하면 건설 클레임의 유형은 발생원인에 따라 다음과 같이 나누고 있고, 일부를 살펴보면 다음과 같다.

- 1) 계약도서와 현장조건의 상이로 인해 발생하는 건설 클레임
- 2) 발주자측의 시공내용 변경지시에 따른 건설 클레임
- 3) 발주자측의 공사 일시중지 명령이나 그 밖에 납득할 수 없는 원인에 의하여 공사가 지연되었을 때에 보상청구하는 건설 클레임

1) 본자료는 2005년자료까지만 수록하였다.

4. FIDIC 계약조건과 우리나라 공사계약일반조건 비교분석

4.1 공사계약일반조건 특성

공사계약일반조건은 국내 공공공사 계약서류의 한종류로써 재정경제부의 회계예규로 정해져 있다. 이러한 공사계약일반조건은 계약자와 계약상대자의 권리와 의무를 정한 것으로 공사의 진행 중 발생할 수 있는 상황에 대하여 상호간의 의무와 권리를 정하여 상호 합의함으로써 이의 효력이 발생하게 되어 있으며, 최근 개정(2007.3.15)된 내용은 총 53개의 조항으로 구성되어 있다.

4.2 FIDIC 계약조건

FIDIC 국제건설엔지니어연합회는 1913년에 설립된 단체로 국제건설계약에 적용될 수 있는 표준계약조건을 발표하여 세계건설시장에서 그 적용성을 인정받고 있는 단체이다. FIDIC계약조건은 일반조건과 특수조건으로 구성되는데, 주지하여야 할 사항은 일반조건은 해당 공사의 발주국가, 발주자, 공사의 특성등과 무관하게 수정없이 그대로 적용될 수 있도록 작성되었다는 것이며 만약 일반조건에 규정된 내용이 수정되어야 하는 경우라면 일반조건의 내용을 직접 수정하여 반영하도록 하고 있는 것이 아니라 특수조건을 통해 반영되도록 하고 있다는 것이다.

4.3 계약조건 비교

건설산업은 수주산업이고, 단품생산되며 토지와 접한 현장에서 수행되어야 하는 등의 특징때문에 건설공사의 계약방법은 다양하게 나타나고 있으며, 그 결과 계약종류별로 다양한 계약조건들이 활용되고 있다. 표 3과 같이 국제엔지니어연합회(FIDIC)에서 제정한 표준계약제도인 공사계약조건(1999)과 국내에서 적용하고 있는 우리나라의 공사계약일반조건을 비교하였다.

표 3. FIDIC계약조건과 국내 계약조건의 일반규정 비교

구분	FIDIC계약조건	국내규정
계약 당사자	발주자, 시공사	발주자(계약담당공무원)와 계약상대자(시공사)
착공일	시공자가 낙찰통지서를 접수한 날로부터 42일 이내	계약서에 명시된 날짜 공사도급표준계약서
이행 보증서	시공자는 낙찰통지서를 접수한 날부터 28일 이내에 이행보증을 발주자에게 제출. 이행보증은 발주자에 의해 승인된 공사가 이행되는 국가에 있는 기관이어야 한다.	계약시 1인 이상의 연대보증인 또는 계약보증금. 금융기관이 발행한 지급보증서 정기예금증서 유가증권, 수익증권 보증보험증권

4.4 현행 공사계약일반조건 문제점

현행 공사계약일반조건자체로는 문제가 되지 않을지 모르나 실제 시행과정에서 다양한 문제점들이 노정되고 있다. 이들 문제점은 매 현장마다 그 특성을 모두 반영하고 있기 때문에 모두 열거할 수는 없다. 따라서 구체적인 몇 가지 사항에 대해서만 지적하면 다음과 같다.

첫째, 제19조(설계변경 등)의 통지규정 중 언제까지 설계변경을 해야하는지 정확한 기간이 불분명하고, 제19조의 7의 추가조치에서 시공자가 제출하는 문서가 설계도면과 시공상의 도면에 대해서만 규정을 두고 있다.

둘째, 감리자의 책임과 권한이 국제적으로 비교할 때 미흡하다.

셋째, 설계감리가 공사에 영향을 미치지만 반영되어 있지 않다.

넷째, 단가결정에 있어 시장단가가 적절히 반영되지 못한다.

다섯째, 클레임발생의 횟수가 많아지면 문제점 또한 많은데 제한하는 규정이 미흡하다.

5. 국내의 공사계약제도 개선방안

클레임을 예방하기 위해서는 공사계약 조건의 개선이 우선되어야 한다. 이를 위해 본 절에서는 다음과 같은 개선방안을 제시하고자 한다.

5.1 설계변경 시기의 명확한 표기

제19조(설계변경 등)의 통지규정 중 언제까지 해야하는지가 불분명하므로 그에 대해 계약당사자간 통지 효력 발생 시점을 명시해야 한다.

또한, 제19조의7에서 설계변경으로 인한 추가조치의 시공자가 제출하는 문서 중 설계가 투입되는 경우도 있으나 설계도면과 시공상의 도면에 대해서만 조항을 두고 있다. 그러나 실제 시공자에서 발생한 비용 전액이 보장되도록 규정되어야 할 것이다.

5.2 계약담당 공무원의 권한을 감리자로 점차 이양

FIDIC의 공사계약일반조건인 경우 감리자의 책임과 권한이 강화되어 있는 것처럼 건설시장개방에 적극 대응함은 물론 바람직하다고 판단되는 국제계약관행에 부응하기 위해, 기 도입된 책임감리제하에서 권한을 과감히 감리자에게 이양할 수 있도록 계약조건 내용을 개선해 나가야 할 것이다.

5.3 설계감리의 규정을 계약조건에 삽입

발주처의 설계심사에 대한 전문성 및 인력부족으로 설계용역 후 설계의 정확성 여부를 검토하는 것이 어려우므로 설계초기부터 점검하는 "설계감리제도"가 건설기술관리법(제22조:1994년12월31일신설)에 도입된만큼 이를 공사계약일반조건 규정에도 삽입하여 현재 설계변경에 의한 계약금

조정 지연과 같은 발주자 우위의 불공정거래행위를 근절해 나가야 할 것이다.

5.4 문제발생시 시공업체에 대한 책임소지 규정 강화

클레임이 생기는 기본은 공사 중에 발생하는 생각외의 문제 발생에 발주자가 계약자에 대한 제제수단이다. 이러한 클레임의 발생은 그 횟수가 많으면 공기지연, 공사비 증가, 인력증가 등의 많은 loss 요인이 생기게 된다. 이에 따른 클레임의 발생 횟수를 저하시키기 위해서는 문제발생에 따른 책임소지 규정을 강화하여 무분별한 클레임에 따른 발주자의 공사이연 책임과 클레임 발생에 시공자의 공사 책임의 규정을 강화한다.

5.5 감리자의 책임 강화와 보증제도의 개선

현행 시행되고 있는 감리자의 책임을 법적으로 강화하여 클레임 발생시 1차적 책임을 감리자에게 몰아 공사 시행에 따른 책임감독의 강화를 유도하여 클레임을 원천적으로 봉쇄한다. 그리고 보증제도를 현행 1인 이상에서 공사규모에 따른 보증인을 다르게 하는 방법을 시행하여 시공에 따른 위험부담을 분산시킨다.

6. 결 론

건설공사의 시장 개방으로 외국 건설업체들의 참여와 함께 국내 건설 시장에서 공사 수행 중 건설공사 클레임의 제기는 필연적인 사안이 될 것으로 예상된다. 공사계약관리가 철저한 선진 외국 건설업체에 비해 우리나라의 건설 관련 실무자들의 클레임 대처 능력은 대체적으로 제도적인 책임과 권한의 체계화 미비 뿐만 아니라 경험 미숙으로 복잡 다양한 클레임의 효율적인 해결이 의문시되고 있는 현실이다.

이에 본 연구에서는 현행 공사계약일반조건을 FIDIC조건과 비교하여 살펴보았고, 현재 문제가 되는 조항을 중심으로 개선방안을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 설계변경시기에 대한 명확한 규정이 필요하다.

둘째, 감리자의 권한을 점차 강화하고, 동시에 책임도 강화해야 한다.

셋째, 설계감리제도가 계약에 반영되어야 한다.

넷째, 클레임제기시 그 사유를 분명히 하도록 한다.

현실적 측면에서 발주기관은 공사계약일반조건을 임의대로 개정할 수 없는 한계가 있으므로 이런 공사계약특수조건의 내용을 충실히 하는 단기적인 대응전략이 필요하다. 또한 클레임 범위에 따른 예방에 대한 연구가 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 박준기, 신건설계약론, 일간건설사, 2001.5
2. 백준홍, 건설계약관리와 클레임 해결, 연세대학교 출판부, 1998.6
3. 이진기, 원·하도급간 건설클레임 활성화방안 및 예방대책에 관한 연구, 건국대 산업대학원, 2002
4. 김경래, 국내 공사계약일반조건 개선방향, 한국건설산업연구원, 1996
5. 문철성, 권순오, 김선규, 공사계약일반조건 위험요인 감소방안, 한국건설관리학회논문집, 2005.10
6. 조영준, 최신 건설사업 계약 및 클레임관리, 신성, 2006
7. 이재섭, 국내건설사업의 클레임 동향분석, 한국건설산업연구원 정책
8. 김관보, 강달원, 현행 공공공사계약 이행과정에서의 불공정 사례 및 개선방향, 한국건설산업연구원, 1996.4
9. 이상훈, 양창환, 조영준, FIDIC제정 공사계약일반조건과 공사계약일반조건 비교연구, 한국건설관리학회, 2005

Abstract

Many contractors have overlooked the construction contract general conditions and it was a bad construction practice. Today, construction project is very complex and complicated. This requires a networked contract document and results in a complicated contract conflict hardly to be solved.

Therefore, to reduce the construction dispute and to enhance construction practice, clarification of definition of Owner, several conditions to be revised, insertion of design supervision were suggested in this paper.

Keywords : Contract Conditions, Claim, Public Project, Contract System