

프로젝트 초기 단계에서의 분쟁방지를 위한 분쟁요인 추출에 관한 연구*

- 터키공사 사례 중심으로 -

윤준선*, 권기범**, 서춘택**, 백준홍***

〈 목 차 〉

- I. 서론
- II. 분쟁 및 클레임의 의미
- III. 국내 터키공사의 문제점
- IV. 분쟁 요인의 추출
- V. 특성별 분류
- VI. 결론

* 강남대학교 도시건축공학부 조교수, 공학박사

** 연세대학교 건축공학과 박사과정

*** 연세대학교 건축공학과 교수, 공학박사

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

국내 건설업은 1990년대까지 양적 성장을 지속하다가, 1997년 11월부터 IMF의 영향으로 심각한 위기를 겪은 후, 정부의 강력한 부동산 부양 정책으로 인하여 주택사업을 중심으로 유사 이래 가장 폭발적인 호황을 구가하였으며, 부동산 안정화 정책의 영향으로 올해부터 다시 하강국면을 맞고 있어서 건설업체의 부도가 빠른 속도로 늘어나고 있으며 많은 어려움을 호소하고 있는 실정이다.

지속적으로 발생하고 있는 건설관련 대형사고로 인하여 품질관리 및 안전관리에 대한 사회적 요구가 거세지고 있으며, 건설업의 투명화라는 시대적인 요구에 따라서 건설관련 제도 및 법규와 건설업 체질 개선의 목소리가 높아져 부분적으로 개선해 나가고 있으나 근본적인 해결은 되지 않고 있는 실정이다.

특히 연간 전체 공사발주 물량의 약 10%를 차지하고 있는 턴키공사는 계약조건이 완비되지 않은 채 운영되고 있는 등의 많은 문제점을 안고 있어서 발주자, 감리자, 시공자, 하도급자 등 참여자 모두가 고통을 받고 있는 현실이다.

국내의 턴키공사가 발주되려면 기본계획안 작성 및 심의, 입찰방법 심의, 입찰 안내서 작성 및 심의 등 법적인 절차에 따라 여러 단계를 거쳐서 진행되나, 발주처의 인력부족으로 인하여 충분한 검토를 할 수 없는 실정이므로 많은 분쟁의 소지를 내포하고 있다.

이러한 국내적 상황을 반영하여 국내 건설 분쟁은 계속적으로 증가하고 있으나, 이에 대한 중요성의 인식과 대비책에 대한 연구는 미흡한 실정이다.

본 논문은 턴키 프로젝트 초기 단계에서의 분쟁 요인을 추출하여 특성별로 분류를 하고, 향후 발생 예정인 턴키공사에 적용하여 분쟁을 사전에 예방하는데 목적이 있다.

2. 연구의 방법 및 절차

그동안 연구되었던 논문이나 자료에서 분류되었던 건설 분류 요인은 이론적인 방향으로 치우쳐있고 현실을 정확히 반영하지 못하고 있어서 실제 프로젝트에서는 적용이 어려운 현실이다.

본 연구에서는 국내외 연구 자료에 대한 문헌조사, 입찰안내서조사, 기본 설계 시 분쟁요인조사, 실시 설계 시 분쟁요인조사, 판례사례조사, 중재사례조사, 유권해석사례조사 및 전문가 면담을 통하여 분쟁요인을 추출하였다.

추출된 요인을 특성별로 분류하여 턴키공사 초기단계에서 분쟁을 예방하는데 활용할 수 있도록 하였다.

<그림1> 연구의 흐름

건설 분쟁의 특성 파악	<ul style="list-style-type: none"> · 건설 분쟁의 정의 · 건설 분쟁의 특성파악
턴키공사의 문제점 파악	<ul style="list-style-type: none"> · 턴키공사의 정의 · 턴키공사의 문제점 파악
분쟁요인 추출	<ul style="list-style-type: none"> · 문헌조사 · 현장 서류분석 및 사례조사 · 전문가 면담 조사
특성별 분류	<ul style="list-style-type: none"> · 분쟁요인 특성별 분류
결론	<ul style="list-style-type: none"> · 결론

II. 분쟁 및 클레임의 의의¹⁾

1. 분쟁 및 클레임의 정의

분쟁은 변경된 사항에 대하여 발주자와 계약 상대자 상호간에 이견이 발생하여 상호협상에 의해서 해결하지 못하고, 제3자의 조정이나 중재 또는 소송의 개념으로 진행되는 것이다. 따라서 일반적으로 분쟁(dispute)의 이전 단계를 클레임(claim)이라고 한다. 클레임이란 이의신청 또는 이의제기로서 계약하의 양 당사자 중 어느 일방이 일종의 법률상 권리로서 계약 하에서 혹은 계약과 관련하여 발생하는 제반 분쟁에 대하여 금전적인 지급을 구하거나 계약조항의 조정이나 해석의 요구 또는 그 밖에 다른 구제 조치를 요구하는 서면청구 또는 주장을 말한다. 클레임은 법적으로 보면 권리를 주장하는 것이며 건설과 관련하여서는 건축업자 또는 재료공급업자가 건물에 대해서 가지는 선취특권(lien)을 의미한다.

클레임은 계약 당사자의 권리주장이라고 할 수 있으므로 건설사업의 진행과정에서 필연적으로 발생하게 된다. 그러므로 클레임 그 자체가 분쟁을 의미하는 것은 아니다. 이 의미는 계약이행에서 매우 중요하다. 계약의 한 당사자가 클레임을 제기하였다고 하더라도 쌍방 간의 협상에 의하여 타결되었을 때는 이를 분쟁이라고 하지 않는다. 다시 말하면 클레임은 협상의 자료로서 상대방에게 제시되는 것이지 처음부터 분쟁을 상정하는 것은 아니다. 통상 중재와 같은 절차를 클레임의 후속 수단이라고 한다. 그러므로 클레임의 후속단계, 즉 조정이나 중재에서는 클레임이란 용어 대신 분쟁이라고 표현하는 경우가 많다.

1) 김분한 외, “건설경영공학”, 2003. p.484~489

2. 건설공사에 있어서의 분쟁의 중요성

일반적으로 분쟁은 합의한 계약사항이 제대로 지켜지지 못할 때 발생하게 된다. 또한, 계약내용을 분명하게 하는 과정에서 계약의 변경 사유와 공사금액의 증감 등에 의하여 분쟁은 필연적인 것이며, 건설공사의 경제적·효율적 운용에 지대한 영향을 초래한다. 특히, 현행과 같이 계약조건이 완비되지 않은 채 운영되고 있는 턴키 공사와 관련된 책임문제, 최근의 경제사정에 기인한 건설업체의 부도로 인한 공동수급채 구성원 사이의 갈등, 이와 관련된 하도급업체와의 문제가 발생하고 있다. 이외에도 최근 증가하기 시작한 환경문제로 인한 민원에 따른 분쟁 및 새로운 갈등 문제가 속출하고 있다.

따라서 이러한 문제점을 지닌 건설 분쟁을 합리적으로 조정하여 건설 진행과정의 효율성을 증대하기 위한 분쟁 관리의 필요성이 절실한 시점이라 할 수 있다.

3. 분쟁의 발생 요인

건설공사는 그 속성상 피할 수 없는 위험요소(risks)를 가지고 있으며, 이러한 위험요소에 따라 분쟁이 발생하는 것은 상이한 현장조건, 발주자의 공사변경 지시, 발주자의 행위, 계약문서의 준비 부족, 다른 시공자에 의한 지연, 검사와 인수에 관한 사항, 불가항력, 공사중단, 공기지연 등이 주요한 사유를 이루고 있다. 이런 분쟁은 한 당사자가 계약에 대하여 문제제기, 변경, 혹은 계약에 명기되거나 추정되는 조항에 의한 요구를 할 때 발생되며, 이런 요구는 주로 다음과 같은 사항에 기인한다. 건설 분쟁의 발생 요인은 약간의 이견이 있을 수 있으나 다음과 같은 분류가 가장 많이 사용되고 있다.

(1) 계약으로부터 야기되는 분쟁

계약에 대한 변형(modifications)은 일반적으로 변경(changes)과 정당한 조정(equitable adjustment) 조항에 명기되며, 이는 공기연장, 현장의 상이한 조건, 작업중단, 편의상의 계약 종결 등에 대한 사항을 제공한다. 계약 용어가 종종 분쟁을 야기하는 요인이 되기도 하는데, 이는 ‘합리적인 기간(reasonable period of time)’, ‘혹은 동등한(or equal)’, ‘관행에 따라(in accordance with trade practices)’ 등과 같은 모호한 조항에 의해 발생된다.

(2) 당사자의 행위에 의한 분쟁

설계자와 감리자의 행위는 많은 분쟁의 원인이 되기도 한다. 도면에 대한 미완성의 정보나 설계 오류는 분쟁을 야기한다. 또 다른 원인은 시공 상세도(shop drawing)의 검토, 변경 지시서의 승인, 검사, 도면 및 시방서의 명확화, 설계 오류의 수정과 같은 설계자와 감리자의 임무에 대한 불이행에 의한 것이다. 시공자의 행위도 또한 분쟁의 원인이 되기도 한다. 시공자 문제의 공통적인 원인은 공사비용 견적의 실수이다. 이런 실수에 의한 낮은 입찰금액에서는 예상되는 손실을 완화하기 위해 시공자가 무리한 원가 절감을 시도하기 때문에 높은 분쟁 성향을 야기하게 된다. 시공자에 의한 부적절한 작업수행은 비용 초과를 야기하고 결과적으로 시공자로 하여금 분쟁을 통하여 비용 초과를 보상받도록 하게 만드는 경향이 있다.

(3) 불가항력 원인에 의한 분쟁

불가항력 조항은 건설계약에서 당사자의 합리적인 통제를 벗어난 사항에 대한 조항이다. 이것은 천재지변이나 불가항력(acts of god 또는 force majeure) 혹은 피할 수 없는 불상사(unavoidable casualty)로 언급된다. FIDIC 계약조항의 경우 지진, 태풍, 홍수와 같은 천재지변

과 전쟁, 침략, 혁명, 방사능 오염, 폭동 등과 같은 불가항력은 발주자의 특별 위험요소(FIDIC 65.2 & 20.4 조항)로 간주하여 공기 연장은 허용되지만 이에 따른 추가 비용은 허용되지 않는다.

(4) 프로젝트 특성에 의한 분쟁

복합 공정, 대규모, 오지지역, 밀집지역 혹은 특수한 기술을 요구하는 프로젝트는 건설 분쟁이 발생하기 쉽다. 이러한 예로는 핵발전소, 특수 플랜트, 특수한 구조물, 지하구조물, 유지·보수 프로젝트 등을 들 수 있다.

4. 분쟁의 유형

건설 분쟁은 발생건수만큼이나 그에 대한 사유가 많이 있을 수 있다. 그러나 건설 프로젝트에서 발생하는 많은 분쟁은 몇 가지의 부류로 나누어 볼 수 있다. 즉, 공기지연 분쟁, 공사범위 분쟁, 공기축진 분쟁, 그리고 현장 상이조건 분쟁 등이다²⁾. 건설 분쟁의 유형은 다양한 분류가 있으나 다음과 같은 분류가 가장 많이 사용되고 있다.

(1) 공기지연 분쟁

공기지연 분쟁은 시공자가 계획한 시간 안에 작업을 완료할 수 없을 경우에 필연적으로 발생한다. 이 공기지연 분쟁은 최근의 건설 산업을 특징짓는 요인들에 기인하는 것으로 빠른 속도로 증가될 전망이다. 공기지연 분쟁은 여러 가지 원인에 의해 야기될 수 있으나 다음과 같은 전형적인 형태로 나눌 수 있다.

2) James, J. Adrian, *Construction Claims-A Quantitative Approach*, Prentice-Hall, 1988.

- 1) 지급자재 관련 공기지연 분쟁
- 2) 불가항력 사건 관련 공기지연 분쟁
- 3) 설계 관련 공기지연 분쟁
- 4) 다른 시공자의 행위 관련 공기지연 분쟁

(2) 공사범위 분쟁

공사범위 분쟁의 특성은 빈번하게 발생하며, 프로젝트 전반에 관계되며, 분쟁의 책임문제에 대한 모호성이 있다는 것을 들 수 있다. 또한 발주자(혹은 설계자)와 시공자 간의 분쟁에 대한 주관성과 주관적인 판단을 내포하고 있으므로 대부분의 공기지연 분쟁과는 달리 기술적·기능적 전문지식을 필요로 한다.

(3) 공기축진 분쟁

공기축진 분쟁은 일반적으로 공기지연 혹은 공사범위 분쟁의 결과로서 발생하게 되는 것으로 생산성 분쟁이라고도 한다. 공기축진 분쟁은 건설업체로 하여금 처음 계획된 공기보다 단축하여 작업을 하도록 요구하거나 생산을 촉진하기 위해 추가자원이나 다른 자원을 사용하도록 요구할 때 발생하게 된다. 그러나 시공자가 이런 축진이 실제 공사비를 처음 견적 금액보다 초과하게 만든다는 것을 증빙할 수 있을 때 공기축진 분쟁이 정당성을 가질 수 있다.

(4) 현장 상이조건 분쟁

건설 프로젝트에 투입되는 대부분의 자재와는 달리 토질은 불균질의 물질이 되는 경우가 있으므로 다른 작업과는 달리 굴토작업 견적시에 많은 가정을 해야 한다. 토질조건이 변화하므로 보링 테스트를 통해 현장 부지에 대한 모든 변화를 알 수 없는 것이다. 그러므로 시

공자가 보링 테스트에서 나타난 것과는 아주 상이한 조건에 접하게 될 수 있다는 가능성이 있으므로 굴토 작업 시에 예측하지 못한 비용과 시간의 증가를 요구할 수도 있다.

Ⅲ. 국내 턴키 공사의 문제점

1. 턴키 제도의 기본 개념

수급자가 건설공사의 재원조달, 토지구매, 설계와 시공, 시운전등 모든 서비스를 제공한 후 시설물을 완전한 상태로 발주자에게 인도하는 조달방식을 일컫는다.

우리나라에서는 일반적으로 ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’ 시행령 제 78조에서 규정하고 있는 설계·시공 일괄입찰 공사를 턴키공사로 부르고 있다.

2. 도입 배경 및 시행

국제 경쟁력 배양 및 건설공사의 품질향상을 위해 1975년 4월 ‘대형공사에 관한 예산회계법 시행령’을 제정하여 일부 시행하여 왔으나, 최근 국내 건설시장 개방에 즈음하여 국제 경쟁력 향상 및 기술력 향상을 위해 1993년부터 정부 발주공사 위주로 시행중이다.

턴키 제도에 대한 정부의 기대는 지난 1996년말에 발표한 ‘경쟁력 10%이상 높이기’의 일환으로서의 턴키공사 활성화 대책을 발표한 사례를 통해 알 수 있다.

공공부문의 생산성을 높이기 위해 정부발주 공사의 경우, 정부에서는 기본적인 수요만 제시하고 민간 기업이 설계로부터 시공까지를 모

두 수행하는 턴키 발주 방식을 활성화하기로 한 것이다.

그러나, 현실은 발주관서, 감리사, 하도급자등 참여자 모두 고통을 받고 있는 실정이다.

3. 턴키방식의 장·단점

턴키방식의 장·단점은 2001년 6월부터 2004년 1월까지 진행되었던 12개 턴키 프로젝트를 대상으로 조사한 내용이다.

(1) 장 점

1) 발주자의 계약 상대자가 단일 회사이기 때문에 전체조달과정 및 완공 후에 발생 할 수 있는 잠재적인 문제에 대하여 책임소재가 명확하다.

2) 일반적으로 분쟁은 발주자가 시공자를 통제하기 때문에 발생하는 것인데, 턴키 공사는 설계·시공이 모두 일괄계약자의 책임이므로 분쟁 발생이 적다.

3) 실시설계가 완료되기 이전에 착공할 수 있기 때문에 설계·시공 분리 방식에 비하여 조달기간이 단축될 수 있다.

4) 계획 및 설계 단계에 시공 전문가의 참여 기회가 많다.

5) 총액의 범위 내에서 실비보수 가산계약(cost plus fee contracts)을 많이 활용하기 때문에 추가로 대가를 지급하지 않고도 시공단계에서의 설계변경이 가능하다.

(2) 단 점

1) 턴키공사의 수행조직이 이윤의 극대화를 지나치게 추구할 우려가 있다.

2) 설계 및 시공과정에서 발주자가 진행상황을 전혀 모르는 경우도

발생한다.

3) 발주처의 기술자는 설계 및 시공과정에서 공사의 전체적인 수행에 대한 경험 축적 및 관련지식의 습득기회가 없다.

4) 별도의 조직이 공사에 참여하지 않으므로 설계오류가 있는 경우에도 발견하기 어렵다.

4. 건설 분쟁 측면에서의 턴키공사의 특징

분쟁 측면에서의 턴키공사의 특징은 2001년 6월부터 2004년 1월까지 진행된 12개 턴키 프로젝트를 대상으로 조사한 내용이다.

(1) 특징

1) 건설사와 설계사가 완전히 분리된 상태에서 공동 도급방식으로 입찰에 참여하고 있으므로, 완전 합일체가 성립되지 않고 각자 자기 회사의 특징을 그대로 유지하고 있다.

2) 건설사들과 설계사들이 프로젝트의 특성에 따라 이합집산하며 공동 도급 체를 구성하므로 독창적인 기술보전이 되지 않고, 기술과 정보가 공유되고 있다.

3) 국내 턴키공사의 업무영역은 기본설계, 실시설계 및 시공까지 이어서, 턴키공사 본래의 취지와는 달리, 턴키공사 전체 영역의 일부분만을 포함하고 있다.

4) 입찰안내서에 너무 많은 부분을 제약하고 있어서, 새로운 Idea를 반영하는 데에 한계가 있다.

5) 기타공사 보다는 턴키공사에 더 많은 분쟁이 발생하며, 실제로 턴키업무를 수행하는 건설사 본사의 관련 팀원들이나 공사를 수행하는 현장 소속원 모두가 대단히 고통을 받고 있으며 힘들어하는 것이 사실이다.

6) 여러 개 회사가 공동도급방식으로 턴키공사에 참여하므로 업무 절차가 복잡하고, 각 참여회사의 능력과 수준에 차이가 있다.

(2) 분쟁 발생원인

1) 발주자 절대 우위의 관행으로 인하여, 입찰안내서에 상당수의 불평등조항, 독소조항 및 애매한조항등을 포함시키고 있다.

2) 발주담당 공무원 몇 명의 주관이 강하게 반영되어 입찰안내서가 완성되므로, 입찰 안내서의 내용이 부실하거나 해석상의 이견 발생이 반발하고 있는 실정이다.

3) 턴키공사는 대부분의 규모가 크고 복잡하다.

4) 턴키공사는 특수건물이 많다.

5) 턴키공사는 설계변경이 없다는 통념으로 인하여, 발주자는 가능하면 설계변경을 해주지 않으려는 경향이 있다.

IV. 분쟁 요인의 추출

본 논문은 국내에서 공사를 수행하고 있는 건설업체에 발생할 수 있는 수익성 저하를 최소화하기 위해, 턴키 프로젝트를 중심으로 문서상의 요구나 주장(written demand or assertion)클레임부터 조정, 중재, 소송단계인 분쟁까지 발생할 수 있는 건설 분쟁에 영향을 미치는 요인을 분석하고자, 입찰안내서, 기본설계 시 분쟁요인조사, 실시설계 시 분쟁요인 조사, 유권해석 사례, 대법원 판례, 대한상사중재판례와 전문가 면담 설문조사를 통한 분쟁 발생요인을 추출하였다. 본 논문의 특성상 현업에서 직접 발생하는 분쟁요인을 추출하였으므로 객관성은 부족하다고 할 수 있으나, 현실적인 가치로는 이론에 치우친 분쟁요인에 비해 높다고 볼 수 있다.

국내 설계·시공일괄입찰방식의 대법원판례는 찾기 어려우며, 만약 대형공사에서 분쟁을 제기할 경우 많은 부분이 시공자에게 여러 가지 조건에서 불리하므로 이러한 부분을 최대한 방어하기 위해서 국내 대형 건설사들은 입찰안내서의 철저한 분석과 유권해석 사례 분석을 통해 프로젝트를 진행하면서 발생하는 분쟁을 처리해 나가고 있다. 그리고 당사자들 간에 해결이 되지 않을 경우 대부분 대한상사중재를 통해 많은 부분을 해결하고 있는 실정이다. 따라서 국내 설계·시공일괄입찰방식의 분쟁 발생요인들을 추출하기 위해 입찰안내서, 유권해석 사례, 대법원 판례, 대한상사중재원 사례, 기본설계 시 분쟁요인, 실시설계 시 분쟁요인, 전문가 면담조사 등을 통하여 분쟁발생 요인을 추출하였다.

1. 분쟁 요인

(1) 설계기간이 짧은 경우

1) 사전 조사 취약

입찰안내서에 각종 사전조사의 책임은 시공자에게 있는 것으로 되어 있으나, 설계기간이 과도하게 짧은 경우, 물리적으로 전체의 사전조사를 완수할 수 없기 때문에 나중에 사전조사와 관련된 문제가 발생하였을 경우에 발주자와 시공자간의 책임소재에 관한 이견 발생으로 인하여 분쟁이 제기될 수 있다.

2) 설계내용 부실

짧은 설계기간으로 인하여 설계내용이 부실화되어 추가공사비가 발생할 경우 발주자와 시공자간의 책임소재에 관한 이견 발생으로 인하여 분쟁이 제기될 수 있다.

3) 저가 투찰의 가능성 있음

설계기간이 과도하게 짧은 경우 사전조사 미흡, 설계내용부실 및

견적실수 등의 이유로 저가 투찰 가능성이 있으며, 시공자에 의한 분쟁 제기 가능성이 있다.

(2) 발주자의 경험부족으로 인한 입찰안내서의 오류나 내용부실

발주자가 턴키공사 발주 경험이 부족하여 입찰안내서의 내용이 잘못되었거나 부실화 됐을 경우 대단히 복잡하고 다양한 문제가 발생되며, 발생한 문제에 따라 다양한 분쟁이 발생할 수 있다.

(3) 발주자의 이해도 및 전문지식 부족으로 인한 입찰안내서의 오류나 내용부실

발주자가 발주하고자 하는 프로젝트의 특성과 문제점에 대하여 잘못 이해하거나 전문지식 부족으로 인하여, 입찰안내서의 내용이 잘못되었거나 부실화 됐을 경우 대단히 복잡하고 다양한 문제가 발생되며, 발생한 문제에 따라 다양한 분쟁이 발생할 수 있다.

(4) 질의에 대한 회신이 불명확한 경우

입찰안내서의 내용이 불명확하여 시공자가 질의기간에 질의하였을 때에 발주자가 원론적인 답변을 하고 질의 회신기간이 종료되었을 경우 설계시나 시공 시에 문제가 발생하였을 경우 분쟁이 제기될 수 있다.

(5) 입찰안내서나 법규를 위반한 설계가 당선되는 경우

입찰안내서나 법규를 위반한 설계가 당선되는 경우가 간혹 발생되어, 낙선된 회사에서 소송을 제기하기도 하는데 대다수는 중도에 소송을 취하한다. 그런데 입찰안내서나 법규를 위반한 내용을 제대로 수정하면서 공사비가 상승할 경우 발주자와 시공자간에 책임소재를 두고 분쟁이 발생할 수 있다.

(6) 설계 품질 수준이 낮을 경우

기본설계 품질 수준이 낮아서 공종 간에 서로 맞지 않거나 누락된 부분이 많고 설계의 오류가 많이 발생하여 실시 설계 시에 심의위원이나 발주자의 지적에 의해서 수정·보완설계를 함으로 해서 공사비가 상승할 경우 발주자와 시공자간에 책임소재를 두고 분쟁이 발생할 수 있다.

(7) 무리하게 단축공기를 제시했을 경우

시공자가 수주를 목적으로 무리하게 공기를 단축한 상태로 입찰을 하여 당선되었으나, 실제로 제시한 공사기간 내에 공사를 완료하는 것이 불가능할 경우 시공자는 공기를 연장받기 위해서 다양한 방법으로 분쟁을 제기할 수 있다.

(8) 기본설계 심의 시 지적사항 반영여부

기본설계 심의 시 각 분야의 심의위원들로부터 지적된 내용들에 대해 실시설계 도면을 수정·보완 할 때에 공사비가 과다하게 증가될 경우, 입찰안내서의 해석과 관련하여 발주자와 시공자 사이에 분쟁 발생이 예상된다.

(9) 발주처의 지적사항 반영여부

발주처의 지적사항 반영여부에 대해서도 상기항목과 동일한 상황이 발생된다.

(10) 도시계획변경 및 관리계획변경

국책사업으로써 그린벨트를 해제하거나 공사부지의 용도를 변경하고 도시계획을 변경할 경우 모든 대관업무는 시공자가 하도록 입찰안내서에 명기되어 있으나, 발주자가 사업의 목적을 관계기관에 충분히

설명하여 해결하여야하며, 계획된 기간 내에 해결되지 못해서 프로젝트 전체적으로 큰 손해가 발생할 경우 책임소재를 두고 발주자와 시공자간에 분쟁이 발생할 수 있다.

(11) 교통영향평가

기본설계를 하여 입찰에 참가할 때에 투찰금액이 정해지는데 그 시점에서는 교통영향평가 결과를 예상하여 일반적인 금액으로 견적을 하는데, 실시설계 완료시점의 교통영향평가 결과에 의해서 시공자가 부담하기에는 너무 큰 공사가 발생되었을 경우 추가 공사비를 부담으로 인하여 시공자와 발주자 사이에 분쟁 발생이 예상된다.

(12) 환경영향평가

상기항목과 동일한 상황이 발생된다.

(13) 강압적인 추가 공사 요구

낙찰자 선정 후 실시설계를 진행할 때나 계약 후 시공단계에서 발주자의 실수로 누락된 Item을 공사비 증액 없이 발주자의 우월적 지위를 이용하여 강압적으로 도면에 반영 또는 시공하도록 요구하는 경우가 빈번하게 발생된다.

(14) 고가자재로 변경요구

낙찰자 선정 후 실시설계를 진행할 때에 기본설계에 반영되어 심의를 득한 사항임에서 불구하고 발주자의 판단에 의해서 각종 마감 재료를 고급화하려는 요구가 거의 모든 프로젝트에서 발생이 되는데 상당액의 공사비상승요인이 있어서 분쟁 사유가 된다.

(15) 품질 고급화 요구

상기 항과 동일한 경우로 각종 품질에 대한 고급화 요구가 많다.

(16) 녹지 및 조경 추가확보 요구

낙찰자 선정 후 실시설계를 진행할 때에 외부 주차장 공간을 녹지로 전환하여 조경 면적을 추가 확보하고, 별개의 지하 주차장을 추가 확보하도록 발주자가 요구하는 경우가 많다.

(17) 가설건물 과다 요구

계약 후 공사가 착공된 이후에 많은 수의 감독·감리단이 현장에 상주하게 되는데, 일반적인 경우보다 과다한 면적과 높은 수준의 가설 건물을 발주처에서 요구할 경우 시공자로부터 가설 공사비 상승으로 인한 분쟁이 제기될 수 있다.

(18) 각종행사비 부담

발주자가 진행하고 있는 프로젝트를 주변의 주민이나 외부 인사들에게 널리 알리기 위해 각종행사를 실시하고, 또한 발주자의 필요에 의해서 각종행사를 실시할 경우 일방적으로 시공자에게 모든 비용을 부담하도록 하면 시공자에 의해서 분쟁이 제기될 수 있다.

(19) 성능 및 공법의 적용수준

낙찰자 선정 후 실시설계 진행시나 시공 시에 기본설계에 반영되어 심의를 득한 사항임에도 불구하고 발주자의 판단에 의해서 각종 성능이나 공법의 적용수준을 올려서 추가공사비가 발생할 경우 시공자에 의해 분쟁이 제기될 수 있다.

(20) 법령 변경 시 공사비 상승

기본 설계 완료 후에 실시설계시나 시공 시에 변경된 법령을 적용

하여 공사비가 상승될 경우 입찰안내서에는 시공자가 부담하도록 되어 있으나 시공자가 예측할 수 없었던 내용에 대해서는 분쟁이 제기될 수 있다.

(21) 대관 인허가 지연으로 인한 착공시점 지연

대관 인허가 지연으로 인하여 계약 및 착공시점 지연이 장기화 될 경우 Escalation은 계약일로부터 산정을 하므로 지연된 기간에 대한 Escalation은 보상받지 못한다.

이럴 때 대관 인허가 지연에 대한 책임소재를 두고 발주자와 시공자간에 분쟁이 발생할 수 있다.

입찰안내서에 대한 인허가 관련 업무는 시공자가 하도록 되어 있으나 그린벨트해제, 도시계획변경, 용도변경 등의 인허가는 시공자 단독으로 해결할 수 없는 사항이어서 발주자가 정책적으로 적극적인 참여를 해야 한다.

(22) 민원발생

입찰안내서에는 민원 발생시에 시공자가 모든 비용을 부담하여 해결하도록 되어 있으나 민원발생에 대한 원인제공 비율에 따라 발주자와 시공자가 각각 책임을 분담하여야 한다.

(23) 연차계약 지연

장기계속 공사 시 발주자가 예산을 제때에 확보하지 못하여 연차계약이 지연될 경우 시공자가 공사를 원활하게 수행하지 못함으로써 발생하는 간접비의 산정과 처리방법에 대해 분쟁이 제기될 수 있다.

(24) 발주·관리조직의 분산 및 의견 상충

발주조직과 관리조직이 분산되어 있고 양조직간의 의견 상충이 발

생되거나 조직 내의 갈등으로 인하여 의사 결정이 지연되고 변경되어 발생하는 각종 문제점들은 분쟁 사유가 된다.

(25) 변경계약 확정지연

설계가 확정되지 않은 상황에서 발주자의 지시에 의해 선공사를 시행하였으나 발주자가 직간접 비용을 불인정하거나 감액하는 경우와 변경계약 확정을 지연하는 경우에 분쟁이 발생할 수 있다.

(26) 문화재조사 (지표, 시굴)

문화재조사를 하는 동안에 상호공사 간섭으로 공기가 지연될 수 있으며 조사후 사후처리 비용과 기간도 분쟁 사유가 된다.

(27) 용지미확보

발주자 부서 간 협조가 원활하게 이루어지지 않거나 도시계획 등이 확정되지 않아 공사용지가 확보되지 않아서 공사착공이 지연될 경우 분쟁이 발생한다.

(28) 설계변경에 따른 공기연장 기간의 산출방법

소규모 설계변경에 대해서 조속히 확정하지 않고 장기간동안 과도한 검토를 하여 공사수행에 지장을 초래하는 경우와 설계변경에 따르는 간접비와 연장공기에 대한 산출방법에 이견이 발생하는 경우에 분쟁이 제기될 수 있다.

(29) 공기연장에 따른 간접비

여러 가지 사유에 의해서 공사기간이 연장되었을 경우 실투입 간접비와 법정요율을 적용한 산출 간접비와의 차액에 대해서 분쟁이 제기될 수 있다.

(30) 하천법에 의한 공작물 설치

하천법에 의하여 공작물을 설치하여야 하는 경우에 설계 기간 내에 설계가 불가능한 공작물에 대하여 임의로 설계를 완료했다가 추후에 문제가 발생하면 책임소재에 대해 분쟁이 제기될 수 있다.

(31) 폐기물처리

폐기물을 발주자가 폐기물 반출업자와 직접 계약하여 처리하도록 법으로 규정하고 있어서 시공자와 상호 공사간섭이 발생할 수 있다.

V. 특성별 분류

“분쟁은 주로 사람에 의해서 발생된다.”³⁾는 말과 같이 건설 참여자 (people)의 의견이 매우 중요하므로, 본 논문에서는 이러한 부분을 고려하고자 건설 참여자 및 발주자를 대상으로 국내 턴키 프로젝트 분쟁 발생에 미치는 요인에 관한 면담조사를 2003년 8월10일부터 9월25일까지 실시하였다. 중복되는 조사를 피하기 위해 추출한 분쟁요인들에 대해서, 실제 현업에서 턴키공사를 담당하고 있는 전문가들에게 적정성에 대해서 자문을 구하고 주요한 특성별로 분류를 하였다. 전문가 선정은 국내 건축 턴키공사의 경험이 2회 이상이고 건설 분야 경력이 10년 이상인 기술자로서 발주자 3인, 시공자 4인, 설계자 2인등 분야별로 2인 이상 선정하였으며, 해당 근무처에서 핵심적인 기술자로 선별하였다. 발주자는 국가 기관 소속이며 시공자는 시공능력 순위 10위 이내의 건설회사 소속이고 설계자도 10위 이내의 설계사무소 소속 원이다.

전문가의 면담조사를 통하여 도출된 분쟁 특성들은 6개의 발주자

3) James E. Diekmann(1995), Are Contract Disputes Predictable?, ASCE. p.1

문제, 설계변경, Work Scope, 대관인허가 및 평가, 외부적인 요인, 관련 법규문제 요인으로 분류하여 향후 발생하는 국내건축 턴키공사에서 용이하게 적용할 수 있도록 하였으며, 중복되는 요인들은 통합하여 분류하였고, 각 요인 뒤에 IV장에서 분류된 요인 번호를 병기하였다.

본 논문이 분쟁요인이 많이 발생하는 프로젝트 초기를 대상으로 작성되었으므로, 턴키공사의 가장 중요한 시점인 기본설계 시와 실시설계 시에 발생하는 분쟁요인들을 중점적으로 추출하고 분류하였다.

1. 발주자 문제

전문가와의 면담조사를 통하여 주로 발주자의 문제에 의하여 분쟁 발생시 예상되는 요인들은 다음의 표와 같으며 추출 원을 함께 표시하였다.

<표1> 발주자의 문제에 의한 요인

구 분	입찰 안내서	기본 설계시	실시 설계시	전문가 면담	문헌 조사	판례,중재, 유권해석 사례
1. 공기 부족 (7)	✓	✓			✓	
2.설계기간 부족 (1)	✓	✓				
3. 발주처 전문지식 부족으로 인한 입찰안내서 내용부실 (2),(3)	✓	✓				
4. 발주·관리조직 분산, 의견 상충(24)			✓	✓		
5. 질의 회신 불명확 (4)		✓				

2. 설계 변경

설계변경과 관련되어 분쟁 발생이 예상되는 요인들은 다음의 표와 같다.

<표2> 설계변경 관련 요인

구 분	입찰 안내서	기본 설계서	실시 설계서	전문가 면담	문헌 조사	판례, 중재, 유 권해석 사례
1. 설계변경에 따른 공기연장 기간의 산출방법 (28)				✓		
2. 공기연장에 따르는 간접비 (29)				✓		✓
3. 연차계약 지연 (23)				✓		
4. 변경계약 확정지연 (25)				✓		

3. Work Scope

Work Scope에 관련되어 분쟁 발생이 예상되는 요인들은 다음의 표와 같다.

<표3> Work Scope 관련 요인

구 분	입찰 안내서	기본 설계서	실시 설계서	전문가 면담	문헌 조사	판례, 중재, 유 권해석 사례
1. 강압적인 추가공사 요구 (13)	✓		✓	✓		
2. 품질 고급화 요구 (14),(15)	✓		✓	✓		
3. 녹지 및 조경 추가확보 요구 (16)			✓	✓		
4. 가설건물 과다 요구 (17)				✓		
5. 각종 행사비 부담 (18)	✓			✓		
6. 성능 및 공법의 적용수준 (19)	✓		✓	✓		
7. 발주처의 지적사항 반영여부 (9)	✓		✓			

4. 대관 인허가 및 평가

대관 인허가 및 평가와 관련되어 분쟁 발생이 예상되는 요인들은 다음의 표와 같으며 추출 원을 함께 표시하였다. 대관 인허가 및 평가는 건축공사 추진 시에 거의 대부분의

프로젝트에서 공통적으로 발생하는 요인들이며 그 외에 범규와 관련된 요인들은 별도로 분류하였다.

<표4> 대관 인허가 및 평가 관련요인

구 분	입찰 안내 서	기본 설계 시	실시 설계 시	전문 가 면담	문헌 조사	판례, 중재, 유권해석 사례
1. 환경 영향 평가 (12)	✓		✓			
2. 교통 영향 평가 (11)	✓		✓			
3. 문화재 조사 (26)	✓			✓		✓
4. 대관 인허가 지연으로 인한 착공시점 지연 (21)	✓			✓		✓
5. 도시계획 및 관리계획 변경 (10)	✓		✓			

5. 외부적 요인

외부적 요인과 관련되어 분쟁 발생이 예상되는 요인들은 다음의 표와 같다. 외부적 요인은 계약당사자의 원인이 아닌 요인을 분류하였다.

<표 5> 외부적 요인

구 분	입찰 안내 서	기본 설계 시	실시 설계 시	전문 가 면담	문헌 조사	판례, 중재 사례, 유권해석
1. 용지 미확보 (27)				✓		
2. 기본설계 심의 시 지적사항 반영여부 (6),(8)	✓		✓			
3. 민원 발생 (22)	✓			✓		
4. 규정위반 설계당선 (5)		✓				

6. 관련 법규 문제

관련 법규와 관련되어 분쟁 발생이 예상되는 요인들은 다음의 표와 같다.

<표 6> 관련 법규문제

구분	입찰 안내 서	기본 설계 시	실시 설계 시	전문 가 면담	문헌 조사	판례, 중재 사례, 유권해석
1. 하천법에 의한 공작물 설치 (30)	✓			✓		
2. 폐기물 처리 (31)	✓			✓		
3. 법령 변경시 공사비상승 (20)	✓			✓	✓	

VI. 결 론

국내의 턴키제도는 여러 가지 문제점을 안고 있어서, 많은 분쟁이 제기될 소지를 갖고 있다.

우리나라에서는 턴키제도가 관(官)주도로 이루어져 와서 시공자의

의견이 제대로 받아들여지지 못했으며, 공공기관이 각종 대형공사를 발주하는 것은 물론 업체 선정과 감리과정에서 건설업계를 좌지우지 하고 감독할 수 있는 막강한 영향력을 가지고 있기 때문에, 그동안 발주처, 특히 정부나 정부 산하기관 또는 지자체등 공공기관에 대항해 민간 건설업체가 분쟁을 제기한다는 것은 상상도 할 수 없었다.

턴키라는 명분아래 발주자의 우월적 지위를 이용하여 입찰안내서나 시방서 등에 발주자의 책임까지도 시공자에게 전가시키는 독소조항을 넣고, 불가항력적인 공사비 증가분까지도 설계변경을 인정하지 않는 실정이며, 시공사의 기술개발이나 VE(Value Engineering) 등의 제안도 감사 등에 대비하여 현실에 안주하기 급급하여 묵살되고 있다.

턴키제도의 많은 장점으로 인하여 선진국에서도 턴키발주를 점차 늘려가는 추세이며, 국내에서도 턴키제도의 활성화는 반드시 이루어져야 하므로 국내 턴키제도의 많은 결함을 개선하기위한 노력이 조속히 실시 되어야한다.

본 연구에서는 그동안 기존의 연구와 문헌에서 분류되었던 분쟁요인들이 국내대형 건축 턴키공사에 적용하기에는 너무 포괄적이고 현실성이 결여되어 있어서 분쟁을 사전에 예방하는데 도움이 되지 못하고 있다는 점에 착안하여, 실제로 현장에서 곧바로 적용할 수 있는 분쟁 요인을 추출하는데 중점을 두었다.

국내 건축 턴키공사에 새로이 입문한 기술자나 참여하고 있는 기술자들은 본 연구에서 추출한 28개의 클레임 요인만 파악하여도 훨씬 더 효율적으로 분쟁을 예방할 수 있으리라 확신하며, 좀더 깊이 들어가서 각 프로젝트 진행 단계별로 해당되는 요인들을 찾아서 각 요인별로 사전 연구를 실시하고 프로젝트 진행단계별로 대응방안을 수립한다면 보다 완벽하게 분쟁을 방지할 수 있을 것이다.

1. 추후 연구 보완사항

국내에는 아직까지 사례가 부족하여 통계적 기법을 사용한 분석에 어려움이 있으나 향후 많은 사례가 축적되면 통계기법을 이용한 분쟁요인 예측도 가능하리라 사료된다. 또한 본 논문에서는 지금까지 분류되지 않았던 현실적인 분쟁요인을 추출하는데 주안점을 두었으며 추후 추가연구를 통하여 현실적인 대응방안 마련도 가능할 것으로 생각된다.

참 고 문 헌

- (건 교 부 96) 건설교통부, “건설관련 계약서류 선진화 방안”, 1996.12
- (대 건 협 00) 대한건설협회, “건설산업기본법령집”, 2000.1
- (대한상사중재원 00) 대한상사중재원, “상거래분쟁과 상사중재”, 2000.2
- (김 동 진 98) 김동진, 이재섭, 이현수, “동시발생 공기지연을 포함한 건설공사 공기지연 클레임의 분석방법“, 대한건축학회학술발표논문집, 제18권 제1호, 1998.4
- (김 문 한 03) 김문한외, “건설경영공학”, 2003.1
- (김 오 수 00) 김오수, “건설 클레임으로 인한 계약 금액조정에 관한 연구”, 성신여자대학교 박사학위 논문, 2000.3
- (박 준 기 99) 박준기, “건설클레임론”, 일간건설사, 대한건설협회, 1997.7
- (백 준 홍 01) 백준홍, “건설계약관리와 클레임 해결”, 연세대학교 출판부, 2001
- (신 규 철 02) 신규철, “협상을 감안한 건설분쟁해결제도의 발전방안”, 한국건설관리학회, 2002.3
- (이 재 섭 95) 이재섭, 이규재, 김문한, “건설공사 공기지연 클레임 분석 모형의 구축방안에 관한 연구“, 대한건축학회논문집 구조계, 1995.8
- (정 기 영 03) 정기영, “계약·클레임론”, C&R 연구소, 2003
- (현 학 봉 98) 현학봉, “건설공사 계약관리와 클레임”, 건설산업연구원, 1998.11
- (James E. 95) James E. Diekmann(1995), “Are Contract Disputes Predictable?”, ASCE.
- (Robert F. 03) Robert F. Cox, Raja R.A. Issa, Dar Ahrens (2003),

"Management's Perception of key Performance Indicators for Construction", ASCE.

(Yean Y. 02) Yean yng Ling (2002), "Model for Predicting Performance of Architects and engineers", ASCE.

ABSTRACT

A Study of Abstracting Dispute Factor to Prevent Dispute in Early Stage for Construction Project - Focusing on Turn-Key Project -

Jun-Seon Yoon, Gi-Beom Kwon, Choon-Taek Seo, Joon-Hong Paek

Although we try to increase the order of turn key construction for the international competitiveness strengthening, the construction quality advancement and the productivity enhancement of the public sectors, the problems of the domestic turn key systems are causing the hardships of all the participants and many possible disputes. The home turn key constructions have been activated since 1997. A lot of trial and error had been experienced in these days, and the turn key systems have been changed little by little. But the bases are continuously kept because of their reflecting all the participants' opinions.

In the inner turn key constructions the problems of uniform types are repeatedly occurred, and, especially, many problems happen up to the stage of early stage owing to the specialties of the turn key construction. So the dispute factors of the Korean turn key constructions were abstracted through the literature searches, the site document examinations, the case studies and the interviews with the experts. When the technicians meeting the interior turn key construction for the first time and working here now are well acquainted with only these factors, many disputes will be prevented.

Key Words : early stage, dispute factors, turn key, abstracting
dispute factor, prevent dispute, interviews with the
experts.