

# 효율적인 턴키사업 추진을 위한 클레임 저감방안

## A Reduction of Claims for Efficient Turn-key Project

오 예 근\*  
Oh, Ye-Keun

손 정 략\*\*  
Sohn, Jeong-Rak

김 재 준\*\*\*  
Kim, Jae-Jun

### Abstract

Currently, TK(Turn-key) projects have been implemented, the projects on TK basis still have shown several problems rather than its own merits as a bidding method. Increasing the number of claims being occurred during construction process of the projects is reality because of unclear notice of tender documents and conditions of the contract, design review system, and decision process of the qualified bidder.

To establish desirable TK projects in domestic market, not only should reasonable alternatives for carrying out design review system and selecting the bid winner be set up, but also proper standards for reforming irrational system of contract, bid, and notice of tender related to TK projects.

This study is intended to reduce the number of claims and implement efficient projects of apartment construction on TK basis by identifying potential problems through analysis of claim examples of TK projects which have difficulties of revising contract agreement such as drawings and suggesting improvement methods for contract conditions and notice of tender documents.

**Keywords :** Turn-key(Design-build), claims, contract document, apartment construction

## 1. 서론

### 1.1 연구의 배경 및 목적

공공공사의 턴키(설계시공일괄입찰)사업은 정부의 '96년 "턴키공사 활성화 대책" 및 '97년 "제2차 건설기술진흥 기본계획"이 발표 되면서 연간 약 20%로 발주건수가 증가하였다. 이후 '02년에는 약 18.6%로 약 6조 9천억이 발주되었고, 현재 주택건설 전문기관인 ○○기관에서도 매년 5~6건씩 주택건설을 턴키로 추진하고 있다.

이와 같은 사업수행에도 불구하고, 턴키사업은 근원적인 장점을 발휘하기 보다는 여러 가지 문제점이 지적되고 있다. 특히 제도 및 계약기준, 입찰안내서(지침서)의 불명확한 내용 등으로 턴키사업수행과정에서 각종 분쟁(클레임)이 증가되고 있는 것이 현실이다.

따라서 본 연구의 목적은 턴키사업의 클레임 사례를 분석하여 각종 문제점을 도출하고, 이를 토대로 관련 계약조건 및 입찰안내서, 지침서 등 입찰관련 자료의 세부내용에 대하여 개선방안을 제시함으로써 클레임저감에 따른 사업수행 주체간 공정거래 기반조성과 함께 턴키사업의 효율적 추진에 기여하고자 한다.

\* 일반회원, 한양대학교 대학원 건축공학과 박사과정(교신저자), ohyekn@lh.or.kr

\*\* 일반회원, 토지주택연구원 연구위원, 공학박사, jrsohn@lh.or.kr

\*\*\* 종신회원, 한양대학교 건축공학부 교수, 공학박사, jjkim@hanyang.ac.kr

## 1.2 연구의 범위 및 방법

아래 표1은 국내에서 건설되는 주택의 종류별 건설호수를 분석한 자료로서 건설되는 주택 중 아파트 건축이 차지하는 비중이 80%이상인 것을 확인할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 일정 기간 동안 공공분야에서 추진완료한 아파트건설 사업을 분석대상으로 하고자 한다.

표 1. 국내 주택 종류별 건설호수

(단위 : 호)

구 분 Item	주택종류(Type of Housing Units)				아파트 비율(%)
	단독·다가구	연립	아파트	다세대	
2003	42,173	6,265	468,763	68,181	80.08
2004	34,237	3,697	404,878	20,988	87.30
2005	27,799	4,613	415,511	15,718	89.62
2006	37,711	4,678	412,891	14,223	87.94
2007	51,450	4,696	476,462	23,184	85.73
'07비율	9.26	0.84	85.73	4.17	-

주 : 대한주택공사, 2008주택도시통계편람, p.351

본 연구의 방법은 다음과 같다. 우선, 클레임에 대한 선행연구를 검토·조사한 후, 턴키발주현황 및 사업추진 단계별 문제점에 대하여 집중적으로 분석한다.

또한 턴키발주 실적자료 유형과 클레임 발생현황을 조사하여 분석하고, 턴키 발주관련 규정 및 입찰안내서, 지침서 등을 수집·분석하며, 대법원 판례 및 대한상사중재원에 제출된 자료와 처리결과를 분석한 후 대안을 제시한다.

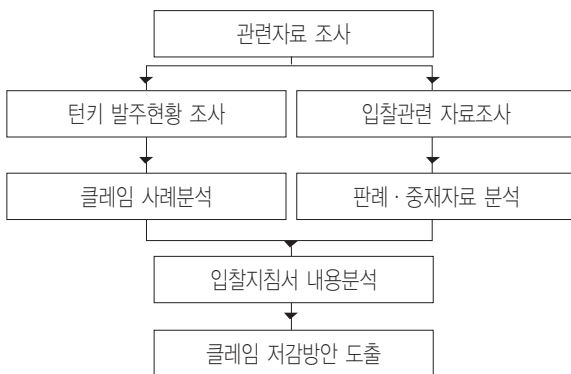


그림 1. 연구의 흐름도

연구에 활용된 자료의 정확도를 높이기 위하여 일정기간('00년부터 '07년까지)동안 국내 주택건설전문의 ○○기관에서 발주하여 현재 시행이 완료된 턴키아파트공사의 분쟁과 클레임사례를 조사하여 분석하였다.

## 2. 건설산업 현황 및 선행연구 고찰

### 2.1 국내 건설산업 현황

다음의 표2 공종별 공사수주액에서 알 수 있듯이 2007년 국내 건설산업 중 건축공사의 공사수주액이 59.66%이며, 토목공사 수주액이 26.83%, 산업설비와 조경이 각각 11.70%와 1.82%를 차지하고 있다. 따라서 전체 공사수주액의 절반 이상이 건축공사이며 전년 대비 약 34%의 증가세를 보이고 있다.

표 2. 국내 건설산업 공종별 공사수주액

(단위 : 억원)

구 분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	'07비율
합 계	1,679,861	1,654,654	1,892,029	2,023,084	2,744,587	100.00
건 축	1,017,721	987,815	1,126,784	1,217,087	1,637,423	59.66
토 목	548,157	519,141	565,456	587,776	736,304	26.83
산업설비	92,001	118,203	164,263	175,597	321,025	11.70
조 경	21,982	29,495	35,526	41,904	49,853	1.82

주 : 통계청, 국가통계포털(KOSIS), 건설·주택·토지, 2008, 총괄

또한 다음의 표3에서 나타난 것처럼 건물유형별 분류에서는 주거용 건축공사 비율이 2007년 기준 43.22%로 상업용, 공업용 등 타 공사보다 훨씬 많은 비중을 차지하고 있는 것을 확인할 수 있으며, 주택의 종류별 건설호수를 분석한 결과에서도 건설되는 주거건축물의 대부분(약 86%)이 아파트임을 알 수 있다.

표 3. 국내 건물유형별 건축허가 면적

(단위 : 천㎡)

구 분	Building Construction Permits					'07비율
	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	
합 계	142,108	117,461	111,506	133,271	151,055	100.00
주거용	62,128	50,099	50,280	53,861	65,278	43.22
상업용	45,809	30,966	23,370	32,570	35,710	23.64
공업용	14,738	14,740	13,577	16,813	16,329	10.81
문교·기타	19,433	21,656	24,279	30,027	33,737	22.33

주 : 대한주택공사, 2008주택도시통계편람, p.151

### 2.2 선행연구 분석

클레임에 대한 주요연구 자료를 분석한 결과, “국내설계시공 일괄입찰방식 개선방안(현창택 외 2003)”의 연구내용에서 보면 각각 발주자와 도급자 입장에서 그 개선방안을 도출하였다.

발주자 입장에서는 체계화 되지 못한 실적공사비 데이터로 공사예산 산출을 문제화 했고, 도급자 입장에서는 입찰 준비비용

과다 및 수주를 위한 과다설계로 설계변경을 하지 못하는 점을 문제시 했으며, 개선방안은 예비비 확보로 설계변경 가능토록 수정하는 방향을 제시했다.

또한, 클레임의 인식변화에 대하여 “잠재적 클레임에 대한 인식 분석(송용식 외 2003)”에서는 계약문서 미비에 관한 사항과 계약조건에 명확하지 않은 작업 수행에 따른 공사범위 불명확에 관한 사항, 그리고 발주자의 계약내용 이해 부족 및 전문성 부족에 따른 부적절한 행위 등이 잠재적 클레임으로 발전할 수 있다고 하였다.

표 4. 선행연구 요약

구분	내용
사업주체 측면	- 국내 설계시공일괄입찰방식 개선방안(현창택 외 2003) 발주자의 공사비 산출은 적산사 도입을 통하여 해결, 입찰 준비비용 및 수주비용 과다로 인한 설계변경 불가는 예비비 확보로 설계변경 가능토록 함
입찰 및 계약제도 측면	- 건설클레임 사례분석을 통한 입찰 및 계약제도 개선에 대한 연구(현창택 외 2001) 완성되지 않은 설계서는 발주자가 완성으로 인식하고 계약을 체결하였으면 그 이후는 발주자의 책임
공사관리 영향측면	- 시공자 입장에서 본 건설클레임 실패의 원인분석 및 개선방안(김인호 외 2004) 클레임 실패의 주요원인은 계약 및 설계도서등의 관리미숙과 공기연장이거나 설계변경의 정당성 주장에 필요한 증거부족으로 규정하고, 계약관리, 설계관리, 공정관리 업무를 중점관리 업무로 제시.

이 외에도 “국내 아파트 공사의 클레임요인 분석 및 예방대책(한중희 외 2002)연구에서는 클레임 요인들이 공기, 원가, 품질과 같은 공사관리 항목에 미치는 영향을 분석하여 클레임 요인 도출 및 개선방안을 제시하고 있으며, “공공공사의 분쟁사례분석을 통한 클레임 체크리스트 개발(신창준 외 2011)”에서는 계약문서를 중심으로 클레임 발생 원인을 짚어볼 수 있는 체크리스트를 개발하여 제시하였다. 이와 같이 대부분의 연구는 건설사업과 클레임간의 인과관계를 중점적으로 분석하였으며, 특정분야 사업과 사업방식에 대한 클레임의 실증사례를 집중 분석하고 대안을 제시한 연구는 없는 실정이다. 따라서 본 연구는 공동주택의 턴키사업 추진 시 발생된 클레임을 공공분야사업을 중심으로 집중 분석하고 그에 대한 저감방안을 제시하고자 한다.

### 3. 턴키사업 현황 및 단계별 문제점

#### 3.1 턴키사업 발주현황

건설교통부 중앙건설심의 위원회의 자료에 따르면 국내에서 최근 시행된 대형공사 중 턴키/대안공사 발주현황은 1997년에

는 약 30%(139건)로 가장 많이 발주하였으며, 이후에는 약 20% 전후로 크게 변화 없이 추진되고 있다.

다음의 표5과 그림2는 본 자료의 분석대상인 〇〇기관에서 2000년부터 2007년까지의 턴키로 추진한 주택사업 현황을 나타낸 것이다.

표 5. 턴키 발주현황

년도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
지구수	3	3	3	2	3	5	6	5
세대수	2,533	2,790	3,398	1,921	2,144	3,255	5,962	8,162

주 : 한국토지주택공사, 2010토지주택통계편람, P418

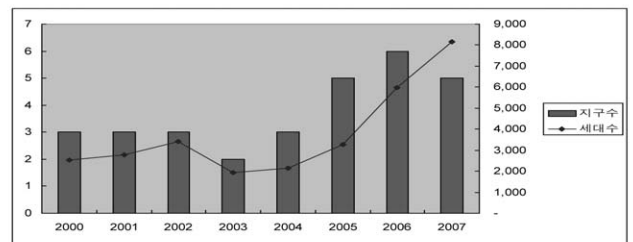


그림 2. 연도별 턴키 발주현황

수집된 자료를 분석한 후 전문가(발주자, 설계자, 시공자, 법률가 등)를 면담한 결과와 기존 연구논문들을 종합적으로 정리하여 단계별 문제점을 다음과 같이 분석하였다.

#### 3.2 공사 발주단계의 문제점

턴키 대상공사는 총공사비 추정가격 100억 원 이상인 대형공사 중 신규 복합공중 공사로 규정함으로써 국내 건설여건(기술능력, 신기술, 신 공법)을 고려하지 않고 단순히 공사규모를 기준으로 하고 있으며, 발주자도 공종별 특성 보다는 공사규모와 현장 시공여건 등으로 판단하여 선정하는 문제점이 있다.

또한, 설계시공 분리공사의 경우에는 보다 정확한 공사비를 산출할 수 있다. 반면 설계시공 일괄공사의 경우에는 실적공사비 자료를 참고하여 예산을 산출함으로써, 실적공사비 자료가 정확히 구축되어 있지 않으면 사실상 공사예산 추정의 정확도가 현저히 저하하게 된다.

#### 3.3 설계 및 심의단계의 문제점

설계기간은 선진국에 비하여 약 50%수준(국토해양부 자료)으로 국토해양부에서는 설계기간을 적정하게 확보하도록 유도하려 하나, 발주자는 추진하는 사업의 일정에 맞추어 재조정하여 시행함으로써 주로 기본설계는 약 2개월, 실시설계 3개월 정도로, 설계기간 부족이 문제발생의 원인이 되기도 한다. 이외에 턴키심의와 관련된 문제점은 다음 표6과 같다.

표 6. 설계심의 단계의 문제점

구분	문 제 점
기본설계에 대한 범위의 부정확성	설계점수가 낙찰을 좌우하므로 범위가 부정확한 경우 과다설계 우려가 있다.
설계평가 점수가 많은 배점을 차지하므로 심의위원 선정 및 관리	심사위원에 대한 직간접 로비 가능성이 있으며, 심의위원 인력풀(Pool)에 대한 업체의 상시관리 가능성이 있다. 심의위원을 기술위원과 평가위원으로 이원화 하였으나, 로비의 가능성 존재하여 대형업체가 유리한 면이 있다.

### 3.4 계약단계의 문제점

터키공사의 경우 입찰 및 심의(기본, 실시설계)등으로 인하여 실질적인 조기착공이 불가하고, 산출내역서 작성이 지연되며, Fast Track방식의 적용도 곤란하다.

또한, 국가계약법<sup>1)</sup>상 물가변동으로 인한 계약금액의 조정시점 일을 계약일로 명시하는데, 발주 및 입찰일로부터 계약기간까지의 소요기간이 장기화되어 연동제 적용시점의 문제가 발생하는 경우가 있다. 따라서 공공사업<sup>2)</sup>에 적용되는 국가계약법상의 적정기준이 미비하다 할 수 있다.

### 3.5 시공단계의 문제점

총액고정가격(Lump sum fixed price)하에서 계약금액의 원칙적 증가를 불허한다. 국가계약법에 의해 발주자의 귀책사유나 천재지변 등 불가항력적인 경우를 제외하고, 설계변경에 따른 계약금액의 조정은 허용치 않아 설계변경 금액의 증가가 곤란하다.

설계와 시공범위 한계 불분명의 문제점이 있다. 설계자는 실시설계 납품까지가 업무의 한계로 인식하여, 착공 후 설계변경된 도면은 시공사 주도로 현장에서 작성되고, 설계자의 누락, 오류 등에 대하여 설계 변경될 경우 책임한계가 모호하다.

## 4. 클레임 유형 및 사례분석

### 4.1 분쟁처리 절차 및 기구

클레임 발생은 계약당사자 모두에게 경제적, 정신적, 물질적으로 손해이므로 제3자의 개입 없이 당사자간 협상(Negotiation)이 최선의 방법이다. 그러나 협상에 의해 해결되지 않으면 분쟁(Disputes)으로 확대되고 제3자에 의해서 해결 될 수 밖에 없다.

1) 국가계약법 : 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률  
 2) 공기업, 준정부기관 계약사무규칙(기획재정부령) 제2조 제5항에 의거 공공기관에서 추진하는 사업은 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률을 적용

표 7. 클레임(Claim) 처리절차

구분	분쟁해결기간	해결비용	구속력	상소
협상	- 협상의 목적, 태도, 기타요인들에 의존 - 매우 신속	- 최소 - 타협 해결비용 자체	- 채택 또는 거부 - 협정으로 이끌 수 있음	- 협정에 도달하면 포기함 - 중재 또는 법률 소송
중재	- 소송보다 빠름 - 중재인 일정과 가용성이 문제	- 중재인 급료 - 대리인 요금	- 계약에 따른 구속력이 있음	- 판정을 설명하도록 요구받지 않음
소송	- 5년 이상 걸릴 수 있음 - 준비에 몇 년 걸림	- 대리인 요금과 시간비용을 포함하여 매우 비싼 비용	- 구속력이 있음	- 상소 가능

클레임의 처리절차는 협의에서 중재, 소송의 순서로 유도된다. 모든 분쟁에 있어서 협상(Negotiation)에 의한 타결이 가장 바람직한 해결방법으로 최소의 비용으로 짧은 시간에 해결 가능하며 분쟁 당사자 간 원만한 관계를 지속 유지할 수 있는 특징이 있다.

중재(Arbitration)의 경우는 법적 구속력이 있으며 독립적인 제3자(중재인)의 판단에 따라 합의(중재합의)로 분쟁을 해결하는 것이다. 또한 중재원에서 제시한 중재인 리스트에서 중재원을 선정하므로 분쟁당사자가 중재인(조정인)을 선택하는데 제한이 따른다. 분쟁해결 최후의 수단으로 분쟁당사자중 일방이 자신의 권리를 주장하기 위해 법원에 제소하는 행위를 소송(Litigation)이라 하며 판결에 강제성이 있다.

### 4.2 클레임의 유형분석

일반적인 건설공사 관련 클레임의 유형<sup>3)</sup>은 추진하는 사업의 유형에 따라 다소 차이는 있지만 (1)현장조건의 상이에 관한 클레임(differing site conditions claims), (2)계약문서에 관한 클레임(contract document claims), (3)공사변경에 관한 클레임(change in scope claims), (4)공사촉진에 관한 클레임(acceleration claims), (5)공사 지연에 관한 클레임(delay claims), (6)계약해제에 관한 클레임(termination claims), (7)발주자의 부당한 행위로 인한 클레임(bad faith claims), (8)건설환경 관련 클레임(related to construction environment claims) 등으로 분류할 수 있다.

다음의 표8은 2000년부터 2007년까지 공기업인 ○○공사에서 발주하여 결산 완료한 내부 자료를 기초로 대법원, 대한상사중재원 등의 판정사례와 재정경제부 질의회신 중 터키공사와 관련된 자료를 수집하여 분석한 결과이다.

3) 남진권, "건설공사 클레임과 분쟁실무", 기문당, 2003, p20.



표 8. 턴키공사 클레임 사례의 유형 및 건수

유형	발생원인	건수	비율(%)
입찰 관련 클레임	계약 해제 또는 해지	2	5
	입찰참가자격 제한	2	5
	설계비 보상	3	7
	실시설계 부적격시 입찰절차	4	10
	담합	7	17
	공사예산 산정방법	2	5
	산출내역서 작성	1	2
설계변경 관련 클레임	설계변경 범위	16	38
	계약금액의 조정방법	3	7
	물가변동 시점	2	5
계		42	100

### 4.3 클레임 사례분석

#### 4.3.1 입찰관련 클레임

수집된 턴키공사에서의 클레임 유형은 공사계약이전 단계에서 발생한 “입찰관련 클레임”, 계약이후 단계의 “설계변경과 관련한 클레임”으로 크게 나누어 볼 수 있다.

입찰관련 소송 사례는 설계시공일괄입찰 방식에 대한 근본적인 의미가 판정에 영향을 미친 대법원 판례가 2건이 있으며, 국가계약법 조항인 입찰참가 자격제한 처분에 대한 취소 청구사건이 1건, 공사예산 산정에 관련된 판례가 2건이 있다.

표 9. 턴키공사의 입찰과 관련한 소송사례

번호	판례내용	판결	판결일자
1	설계시공일괄입찰방식에 의한 도급계약의 의미	대법원 96다16650	1996.8.23
	설계시공일괄입찰방식의 도급계약에서 계약의 본래목적 달성을 위한 경우 중도급 이행을 거부하고 바로 계약을 해지할 수 있음	.	.
2	설계시공일괄입찰 방식에 의한 공사도급계약에 있어서의 수급인의 의무	대법원 92다41559	1994.8.12
3	입찰참가자격제한 처분취소	수원지법 2003구합3073	2003.5.28
4	설계시공일괄입찰공사에서의 설계변경	대법원2002다 7824	2003.5.30
5	설계시공일괄입찰공사에서의 설계변경	대법원2002나 34880	2002.12.26

판례에 의하면 설계시공일괄입찰방식에 의한 도급계약이라 함은 수급인이 도급인이 요구하는 공사 목적물의 설치목적에 이해한 후 그 설치목적에 맞는 설계도서를 작성하고 이를 토대로 스스로 공사를 시행하며, 그 성능을 보장하여 결과적으로 도급인이 요구한 공사목적물을 이루게 하여야 하는 계약을 의미한다.

따라서 목적을 달성할 수 없는 경우에는 채무의 이행을 제공하지 않고, 바로 계약을 해제할 수 있으며, 그 계약해제가 신의칙에 반하지 아니한 것으로 판단할 수 있다.

표 10. 계약해제에 대한 소송사례

사 례 내 용	판정결과	비 고
설계시공일괄입찰 방식의 자동화설비 도급계약에서 본래의 목적을 달성할 수 없는 경우	중도급 지급의무의 이행을 거부하고 바로 계약을 해제할 수 있음	대법원 96다16650 ('69.8.23)
쓰레기 처리시설의 기계설비 설계 및 시공상의 하자로 인하여 계약의 본래 목적을 달성할 수 없게 되었다고 판단하여 계약해제한 것에 대한 손해배상청구	손해배상청구 기각	대법원 92다41559 ('94.8.12)

#### 4.3.2 설계변경관련 클레임

아파트건설시 부지조성 공사 과정에서 다량의 전석을 매립한 것이 기초공사 공법변경의 원인이라 주장한 클레임으로 “소송 99가 합21696('03.6.4)”의 판결내용을 보면, 당초 지질 상태나 공법변경의 어려움을 간과한 채 무리하게 값싼 직타 공법을 채택한 잘못과 함께 계약체결 후 성도된 매립지반에 다량의 전석이 나타났다는 점이 기초공법의 변경 원인이 됨을 인정하여 전자와 후자가 각각 50%정도의 비중을 차지하는 것으로 봄이 상당하다 판결하였다.

또한, “중재 제0211-0128호('03.5.12)”를 보면 발주자 지시의 보류공사로 인하여 공사기간이 연장되었고, 보류공사 시행이후 설치가 가능한 공사가 보류공사로 유보되어 보류공사의 범위가 증가되었으므로 총 보류공사 기간 동안 증액된 간접노무비 요구한 경우는, 증가된 보류공사의 시공에 6개월 정도 소요되나, 발주자와 수급인 사이에 합의가 이루어졌던 사실이 있으므로 이에 따른다고 판정하였다.

이 외에도 마감재변경으로 인한 공사비 청구권에 대하여는 단가협의를 거쳐 설계변경 갱신계약을 체결하였고, 불공정거래행위, 강박에 의한 의사표시에 해당한다는 주장을 하였으나 인정할 증거가 없으므로 이유 없다고 판정하였다.

표 11. 설계변경에 대한 소송 및 중재사례

사 례 내 용	판정결과	비 고
연약지반인 특수한 사정 및 도시 설계지침으로 인한 적절한 지하 주차장 비율에 따른 공사예산을 산정하지 아니함으로 인한 손해배상 청구	도급인은 공사입찰자들을 위하여 미리 적절한 공사비용을 산출하여 공사예산을 책정할 의무가 있다고 볼 수 없으며, 입찰자도 공고된 공고예산의 범위 내에서 이 사건 입찰을 하여야 하는 제한이나 법적구속력은 없으므로, 도급인의 위법행위로 말미암아 발생된 손해라고 볼 수 없으므로 기각함	대법원 2002다7824 ('03.5.30)
공사현장의 지하에 폐토사 등이 매장되어 있어 쓰레기 처리비용이 추가 부담되었는데 이 사항이 설계변경이 가능한 불가항력적인 사유 또는 피신청인에게 책임 있는 사유에 해당되는지 여부	공사계약 당시 오염된 폐토사가 있다는 사실을 몰랐다는 주장은 수공하기 어렵고, 수급인이 이와 같은 사정을 고려하지 못한 채 추정공사비를 산출하였다고 하더라도 그것이 불가항력이나 피신청인에게 책임 있는 사유로 설계 변경하여야 할 사항이라 볼 수 없음.	중재 제0111-0107호 ('02.10.2)

### 4.3.3 물가변동관련 클레임

물가변동에 대한 클레임은 대부분 물가변동을 적용할 기준시점이 사업진행 과정의 어느 단계, 어느 시점부터 적용할 것인가와, 사업추진이 예상외로 장기화 되었을 경우 장기화의 책임소재가 발주자와 도급자 중 누구에게 있는냐에 대한 것이다.

표 12. 물가변동 기준시점에 대한 클레임 사례

구분	주장 내용	비고
신청인 주장 (건설업체)	입찰실시 후 계약체결일까지 1년 2개월이 경과되어 사업이 장기화 되었고, 장기화된 사유가 발주자 측에 있다고 주장하여 기준시점 변경요구	중재 제03111-0046호 ('03.9.25)
피신청인 주장 (발주자)	기준시점 변경에 대한 국가계약법령이 구체적인 내용이 없어 담당공무원이 임의적 판단이 곤란함 장기화된 기간에는 발주자 측의 사유뿐만 아니라 수급업체의 사유도 포함되어있음	
판정결과 (대한상사중재원)	발주자 측의 사유로 지연된 6개월만 인정하여 물가변동에 대한 기준시점을 계약체결일로부터 6개월을 역산하여 적용하도록 함	

또한, 기획재정부의 질의회신을 보면, 공사의 입찰일은 기본설계 입찰일과 실시설계도서 납품일 중 기본설계 입찰일을 물가변동 기준시점으로 보는 것이 타당하다 판단하였다. 또한 입찰 공고 등에 물가변동과 관련된 특약조건을 명시하지 아니한 경우에도 입찰시점과 계약체결 시점간의 사업추진 기간이 장기화된 경우로서, 그 상황이 계약체결당사자 어느 누구도 예측할 수 없었던 불가항력의 사유로 인정되는 때에는 계약체결 시 특약을 정할 수 있을 것이라 회신하였다. 이 경우 특약설정은 입찰방식과는 무관하다 판단하고 있다.

## 5. 건설 클레임(Claim) 저감방안

### 5.1 공사발주 단계의 저감방안

#### 5.1.1 도급자의 입찰관행 개선

예상치 않은 지질여건과 저가 입찰로 인한 위험요소를 고려하여 선별적이고 합리적인 입찰참여가 필요하다. 따라서 이러한

표 13. 물가변동 기준시점에 대한 기획재정부 질의회신 사례

질의 내용	회신 결과	비고
공사의 입찰일은 기본설계 입찰일과 실시설계도서 납품일 중 어느 것인지 여부	기본설계 입찰을 실시할날로 보는 것이 타당함	회제45107-2061('96.9.6)
기간의 장기화가 계약상대자 쌍방이 당초 예측하지 못했던 사정변경으로 지연된 경우 가능한 지와, 발주기관이 책임 있는 사유로 지연되어야 하는지 여부	국가기관이 실시하는 입찰에 있어서 계약담당 공무원은 특약을 계약시에 체결할 수 있고, 이 경우 특약설정은 입찰방식과는 무관하며 등락폭이 반드시 5%이상인 경우만 해당하는 것이 아님	회제41301-250(2002.02.27)

위험요소를 입찰금액에 반영하여 입찰에 참여하거나, 포기하는 것도 클레임의 예방이 될 수 있다.

터키공사의 경우 설계도면 등 설계서와 현장상태가 상이한 경우에는 현재까지도 모두 시공사의 책임으로 보아 설계변경은 인정하되 계약금액의 증액을 허용하지 않고 있다. 다만 다음 표와 같은 경우는 증액이 가능하다.

그러나 입찰자(시공사) 입장에서는 지질조사서와 현장상태가 상이한 경우에 추가비용의 발생은 시공사 귀책사유가 아닌 예상치 못한 건설공사의 고유한 위험이므로, 설계변경으로 인한 계약금액 증액조정이 가능하도록 개정되어야 한다는 의견을 제시하고 있어, 이 부분에 대한 적절한 대안을 찾기 위한 정부 및 학계의 논의가 필요하다.

표 14. 계약금액 조정이 가능한 경우

구분	내용	비고
계약상대자의 책임으로 보기 곤란한 사항	발주기관 또는 공사 관련기관이 교부한 지하매설물 지정물 도면과 현장상태가 상이하거나 계약이후 신규로 매설된 지정물에 의한 경우	회계예규 공사계약일반조건 제21조 (대형공사의 설계변경 등) 3항
	토지·건물소유자의 반대, 지정물의 존치, 관련기관의 인허가 불허 등으로 지질조사가 불가했던 경우	.

#### 5.1.2 공사계약금액 조정가능 필요

설계서와 현장상태가 상이한 경우 시공사의 책임으로 보아 계약금액의 증액을 허용하지 않는(관련근거: 회계예규, 공사계약 일반조건 제21조 3항) 조항의 문제점은 지반조사 내용과 실제 현장조건이 상이함에도 불구하고 계약금액 증액이 불가하다는 것이다.

실제 발생한 주요 공사금액 및 설계변경 관련 클레임 내용에 대한 개선방향을 제시하면 표 15와 같다.

표 15. 공사금액관련 클레임의 개선안

사 례 내 용	개 선 방 향
실시설계 산출내역서 작성시점에 공사예산 부족으로 입찰포기 또는 부실공사 우려	기본설계시 개선건적에 의하여 입찰자가 제시한 공사예산의 적정성 평가절차 강구
설계서와 현장상태가 상이한 경우 시공사의 책임으로 보아 계약금액의 증액을 허용하지 않음	지반조사결과서와 현장상태가 상이한 경우 설계변경시 계약금액 증감처리 필요
설계서와 현장상태 상이 등으로 설계변경을 추진할 시, 세부공종 단위로 증감되는 금액을 합산하여 합산하여 계약금액을 조정	세부공종 단위로 증감되는 금액을 합산하여 계약금액을 조정하되, 전체 계약금액들 증액할 수 없도록 하는 것이 타당

### 5.2 설계심의 단계의 저감방안

#### 5.2.1 계약문서 사전검토

계약이전에 관련 문서의 검토를 통하여 시공 전에 클레임을

예측할 수 있을 뿐만 아니라 모호한 내용 및 시공자에게 불리한 내용에 대해서는 입찰 전 질의를 통하여 명확히 하는 등 클레임에 대비하여야 한다.

관련문서라 함은 회계예규 공사계약일반조건 제3조에서 정의된 바와 같이 계약서, 설계서, 공사입찰요의서, 공사계약일반조건·특수조건 및 산출내역서 등을 말한다.

**5.2.2 입찰관련내용 구체적 기술**

계약문서에 좀 더 구체적인 내용을 명기하여 클레임을 사전에 방지하고, 클레임 발생시 명확하게 계약문서에 의하여 처리될 수 있도록 하여야 한다. 다음 표는 구체적인 사례를 들고 개선방향을 제시하였다.

표 16. 계약관련 클레임의 개선안

사 례 내 용	개 선 방 향
계약의 본래 목적을 달성할 수 없는 경우, 중도금 이행을 거부하고 바로 계약을 해지	계약을 충분히 이행할 수 있는 업체를 선정하는 것이 매우중요 하므로 입찰업체 평가에 신중을 기하도록 평가규정 명시
실시설계 적격자로 선정되었음에도 실시설계도서를 제출하지 않음으로서 계약을 체결하지 않아 입찰참가 자격을 제한한 경우	실시설계 도서가 부적격한 내용으로 제출될 경우에 대한 대비책이 필요하며, 입찰참가자격 제한규정에 실시설계 도서의 미비에 대한 구체적인 내용을 제시할 필요 있음
실시설계 부적격시 재입찰 공고를 하지 않고 당초 입찰참가자로 하여금 일정기간동안 설계를 보완하게 한후 재심의	재공고로 입찰 및 낙찰기간이 길어짐으로, 여건에 따라 재공고 입찰 뿐만 아니라 긴급입찰도 가능하다는 문구를 국가계약법에 추가 필요

**5.3 공사계약단계 저감방안**

**5.3.1 물가변동 적용기준 보완**

관련법(국계약법시행규칙 제74조의8)에서는 입찰실시 후 계약 시까지 장기화됨으로써 계약 체결 전 물가변동이 있는 경우, 물가조정 기준일을 계약일 대신 입찰일로 하는 특약을 계약체결 시에 정할 수 있다고 규정하고 있으나, 관련법의 규정에 ‘장기화 기간’, ‘가격의 변동 폭’ 등 구체적 범위가 명시되어 있지 않다.

현행법은 담당공무원의 판단에 따르는 임의규정이므로 관련법에 장기화기간, 가격변동폭 등을 명시하고, 이를 “발주자의 귀책사유 시 적용한다.”로 명시할 필요성이 있다.

**5.3.2 분쟁해결의 절차 및 방법규정**

현행 공사계약일반조건에는 분쟁의 해결과 관련한 조항만 명시되어 있을 뿐 계약당사자 상호간에 분쟁에 대해 협의할 수 있는 사전절차가 없다. 분쟁의 해결 중 최상의 방법이 상호 협의에 의한 합의 도출이라는 것에는 재론이 없을 것이며, 특히 사전협의 절차를 통한 계약금액의 조정 내역의 정확화 및 투명화를 기할 수 있으므로 공사계약특수조건에는 사전협의 절차 및 이행을 강제화 시키는 강력한 조항이 필요하다.

표 17. 설계변경 클레임의 개선안

유 형	문제점	개선방안	
설계 변경	한정여건 상이	지하상태의 예측 어려움 및 예측 기간 부족	현장상태에 따른 설계변경 허용 또는 예측기간 부여
	간접노무비 조정 방법	발주자 사유의 공기 연장 시 산출내역서상의 일평균 간접노무비를 초과하여 계상할 수 없도록 함으로써 형평성이 맞지 않음	발주자 사유로 인하여 공사이행기간이 연장되는 경우 간접노무비는 실 발생 비용으로 계상
물가변동 기준시점	물가조정기준일 계약일로 하고 있으나, 사업 지연 시 계약일이 지연됨에 따라 수급업체 불만	지연기간에 대한 물가연동 인정	

**5.4 시공단계의 저감방안**

**5.4.1 선진화된 공사현장 기록관리**

건설공사 수행에 있어서 클레임에 대비하기 위하여는 공사 초기 단계부터 현장에서 발생하는 모든 문제점 및 공사 진척상황을 철저히 기록, 정리, 보존해야 한다. 특히 협의내용, 지시 및 승인사항 등은 반드시 문서로서 기록하고 관리되어야 한다.

건설공사 계약을 수행하는 과정에 있어 시공자가 문서로 통지를 하였음에도 불구하고 발주자가 적절한 조치를 취하지 아니하여 시공자에게 계약상 손해가 발생할 경우, 시공자는 클레임을 제기할 수 있다. 따라서 문서상의 통지는 클레임의 사전절차로서 매우 중요한 의미를 갖는다.

**5.4.2 계약당사자간 협의회 구성 및 운영**

국가계약법에서 정한 분쟁의 처리절차는 회계예규 공사계약일반조건 제51조(분쟁의 해결)에서 중재와 소송 같은 강제적인 방법으로 처리하기 전에 계약당사자간의 협의에 의해서 분쟁을 해결하도록 규정하고 있다. 외국의 경우를 보면 분쟁방지 또는 조정 기구를 설치하거나 당사자가 아닌 제3자의 조정으로 처리되는 경우가 많으나 국내에서는 시공자, 설계자와 발주처 관계자들 간의 비공식적인 대화로 처리하는 것이 그 동안의 관례였다.

협의회를 아래 표와 같이 구성하여 운영함으로써 기존방법보다 형평성과 객관성이 부여될 수 있다.

표 18. 계약당사자간 협의회 구성

구 분	내 용	비 고
구성목적	객관성과 신속성 및 편의성과 함께 상호관계가 아닌 상호 대등한 관계에서 협의할 수 있다.	협의 및 타협
구성시기	클레임이 통보된 직후	시간단축
참여자	발주자나 시공자 모두 의사결정권한이 있는 자와 현장의 실태를 잘 아는 자 외부전문가(교수, 변호사 등) 참여도 가능	효율성 증대
해결방법	제3자가 개입하지 않고 계약주체들 간의 합의에 의하여 해결	상호 합의유도

## 6. 결론

본 연구는 턴키사업 수행 시 발생하는 클레임의 원인과 그 대처방안을 모색하는데 의의를 두고 있다. 관련서류의 고찰과 실제 사업추진 시 발생된 클레임 현황에 따른 분쟁요인을 분석하여 문제점을 도출 하였으며, 이에 대처하는 클레임 저감방안을 제시하였다.

첫 번째로 설계변경에 관한 사항이다. 현장상태에 따른 설계변경을 허용하고 예측기간을 부여하여 발주자 사유의 설계변경을 명시화 할 필요가 있다. 발주자 사유인 설계변경으로 인하여 공사기간이 연장되는 경우의 간접노무비는 실 발생 비용으로 계상토록 하는 것이 적합할 것이다.

두 번째로는 명확한 물가변동 기준을 설정하는 것이다. 장기화 기간 및 환율, 노임, 자재가격 등의 변동 폭에 대한 구체적인 사항이 명시되어야하고, 발주자 또는 입찰자에게 일방적으로 불리하게 적용되지 않도록 지연사유를 명시해야 한다. 또한, “필요하다고 인정되는 경우 적용할 수 있다”의 임의규정은 좀 더 구체적으로 명시 하여야 한다.

세 번째로는 사업예산의 적정화 및 과다설계 지양이다. 사업예산 부족이 클레임의 주요원인 중 하나로 나타났으며, 이는 발주자가 사업예산 적정화 방안을 강구해야한다는 것으로 해석되어진다.

또한 과소한 예산책정 및 불합리한 설계변경이 부실시공 우려와 함께 클레임 발생의 주요요인이 되고 있다. 국내 건설시장의 개방과 프로젝트의 다양화 복잡화 추세는 물론 도급자의 인식전환으로 클레임의 제기 가능성이 높음에 따라, 현재의 규정들을 통합하거나 또는 내용적으로 모호한 부분과 발주자 우위의 조항들을 개선하여 규정의 범위 및 책임소재에 대한 내용의 불명확한 부분들을 해소 하여야, 불필요한 인적·물적 자원의 낭비를 줄여 계약당사자간 공정한 거래기반을 조성하고 사업수행의 효율화를 추구할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

건설교통부 (2003), "턴키, 대안입찰제도 업무요령", 건설교통부 기술안전국  
 남진권 (2003), "건설공사 클레임과 분쟁실무", 기문당  
 손정락 외 5인 (2004), "공동주택 턴키발주사업의 클레임 저감 방안", 대한주택공사 주택도시연구원

송용식 외 1인 (2003), "잠재적 클레임에 대한 인식 분석", 대한건축학회 논문집구조계 제19권9호, pp.171~180.

현창택 외 1인 (2001), "건설클레임 사례분석을 통한 입찰 및 계약제도 개선에 대한 연구", 한국건설관리학회 논문집, v.2, n.1, pp.78~87.

성낙원 외 4인 (2006), "건설 클레임 관리를 위한 웹기반의 의사결정 지원시스템 개발", 대한토목학회논문집, v.26, n.1, pp.115~123.

신창준 외 4인 (2011), "공공공사의 분쟁사례 분석을 통한 클레임예방 체크리스트 개발", 한국건설관리학회논문집 제12권 제1호, pp.13~22.

한충희 외 3인 (2002), "국내 아파트공사의 클레임요인 분석 및 예방대책", 한국건설관리학회 학술발표대회 논문집, 제3회, pp.341~344.

현창택 외 3인 (2003), "국내 설계시공일괄입찰방식 개선방안", 한국건설관리학회 정기학술발표대회 논문집, 제4회, pp.410~413.

논문제출일: 2011.12.19

논문심사일: 2011.12.23

심사완료일: 2012.04.03



---

## 요 약

현재 우리나라에서 진행되고 있는 턴키사업은 근원적인 장점을 살리기 보다는 여러 가지 문제점이 지적되고 있다. 설계심의 방법 및 적격자 선정단계의 문제점과 제도 및 계약기준, 입찰안내서(지침서)의 불명확한 내용 등으로 턴키사업수행과정에서 각종 클레임(Claim)이 증가되고 있는 것이 현실이다. 국내 턴키사업이 바람직하게 정착되기 위해서는 입찰 및 계약단계에서 설계심의 방법과 실시설계 낙찰자 선정에 대한 적절한 대안을 마련하여야 하는 것은 물론, 턴키사업과 관련된 계약 및 발주기준, 입찰안내서의 불합리한 부분에 대한 합리적 기준을 마련하여야 한다.

본 연구는 설계변경 등 계약변경이 어려운 턴키발주사업의 클레임 사례를 분석하여 문제점을 도출하고, 이를 토대로 관련 계약 조건 및 입찰안내서의 개선방안을 제시함으로써 턴키사업으로 추진하는 공동주택건설사업의 클레임을 저감하여 효율적 사업수행에 기여하고자 하는 것이다.

**키워드** : 턴키(설계시공일괄입찰), 클레임, 계약조건, 공동주택건설사업

---