

March, 2009

## 대우건설의 팔라우 소송

### 최근 대우건설이 팔라우 도로 건설건에 대한 항소심에서 패소

대우건설은 지난 2009 년 2 월 20 일<sup>1</sup>, 미국 정부를 상대로 제기한 팔라우 도로 건설관련 건설비 항소건에서 패소 하였습니다. 이번 패소에서 대우 건설은 \$64 백만의 건설비 청구권을 상실하고, 추가로 \$50.6 백만의 벌금을 부과받았던 1 심 판결이 확인되었습니다. 이번 판결로, 대법원으로의 항소를 포기하거나 대법원이 항소를 거부하는 경우, 대우 건설은 실질적으로 \$114.6 백만의 손실을 갖게 되며 이는 1,400:1 의 미달러와 원화의 환율을 적용하면 160 억원대의 손해로, 대우건설의 2008 년도 9 개월의 영업이익 293 억원의 55%와 순이익 241 억원의 66%에 근거하는 큰 규모입니다.<sup>2</sup>

### 팔라우 도로 건설계약 및 소송과정

대우 건설은 1999 년 미 정부로 부터 필리핀 남쪽에 위치한 팔라우국의 Babeldaob 섬을 순환하는 53 마일의 도로를 건설하는 프로젝트(“팔라우 프로젝트”)의 시공자로 지정되어 공사비 \$88.6 백만으로 계약을 체결하였습니다. 공사는 2000 년 10 월 시작되었고, 계약상 공사 기간은 1080 일이었습니다.

미 정부는 본 프로젝트가 어려운 공사일 것을 예상하고, \$100 ~ 250 백만 정도의 공사비를 예상하였었습니다. 대우는 입찰에 참여한 건설사 중 기술력을 가장 높게 평가받은 건설사이면서, \$73 백만의 가장 낮은 공사비를 제시하였습니다. 두번째로 낮은 가격을 제시한 건설사는 \$100 백만을 제시하였고, 미 정부는 기술력이 가장 높게 평가된 대우에 가장 낮은 공사비를 제시한 것이 예상외였다고 하였습니다. 미 정부는 대우 건설이 너무 낮은 공사비를 제시하지 않았을까 하는 우려에 대우건설에 공사비용 산출 근거의 자료를 요청하고, 대우건설에게 공사비 재검토를 지시하였으며, 대우건설은 공사비를 \$15.6 백만 늘려 재 신청하여, 계약은 1999 년 3 월 30 일 \$88.6 백만에 체결되었습니다.

<sup>1</sup> Daewoo Eng'g & Constr Co. v. United States, \_\_ F.3d \_\_ (Fed. Cir., Feb, 2009) <http://www.ca9.uscourts.gov/opinions/07-5129.pdf> 에서 다운로드가 가능합니다.

<sup>2</sup> 대우 건설은 본 건설건을 2007 년 완공하였고, 총 건설비는 약 \$1 억 4900 만이 들었다고 보도되었습니다. (2/21/2009 한국일보) <http://news.hankooki.com/lpage/economy/200902/h2009022113505921500.htm> 참조.

열대 지방의 공사는 예상하였던 것보다 어려움이 많았고, 시작부터 공사 지연과 추가 비용이 발생하였습니다. 대우건설은 미 정부가 제공하였던 Request for Proposal (RFP)에 팔라우 지방의 강수량 및 그와 관련된 정보가 미비하였고, 정부가 보유하고 있던 모든 정보를 공개하지 않았으며, 그로 인한 예상치 못한 공사기간 지연 및 추가 비용으로 발생한 손실이 있다고, 미 정부에 2002년 3월말 계약조건 조정을 요청하였습니다. 대우건설은 기 발생한 추가비로 \$13.4 백만, 예상 추가비로 \$50 백만, 총 \$64 백만을 요청하였습니다. 대우건설은 관련법규에 의거하여 요청자료가 사실임을 보장하였습니다.<sup>3</sup>

미 정부의 계약 담당자는 추가 공사비 요청을 거부하되 공사 기간은 125 일 연장하여 주기로 2002년 8월 결정을 내렸습니다. 대우건설은 공사를 진행하면서, 그러한 계약 담당자의 결정에 대한 이의를 제기하여 특별 법원(US Court of Federal Claims)에서 미 정부를 상대로 소송을 제기하였습니다.

법원은 2006년 10월 13일자로<sup>4</sup> 대우건설의 주장을 모두 기각하고, 미 정부가 제기한 반대 소송의 사기 고발 내용을 인정하여 \$64 백만 청구금을 거부하고 추가로 \$50.6 백만의 벌금을 부과하였습니다.

대우건설은 일심 법원의 판결에 대한 항소를 제기하였고, 이의 판결문이 지난 2월 20일 발표되었는데, 일심 법원의 판결의 모두를 확인 하였습니다.

### **팔라우 도로 건설건과 관련된 법**

*False Claims Act.* False Claims Act<sup>5</sup>는 Lincoln Law 라고도 불리우는데, 1860년대 미 남북전쟁 중, 정부에 납품하는 군사물품에 하자가 많아, 그에 대응하기 위하여 1863년 입법화되었습니다. 최근에는 정부를 상대로 하는 사기 행위 또는 과대 청구를 하는 업체들을 제 3자나 직원이 고발하여 정부가 직접 또는 고발하는 개인들이 소송을 하여 확정되는 벌금의 일부를 그 제 3자나 직원에게 지급하는 법으로 더 많이 알려져 있습니다.<sup>6</sup> 그러나, 제 3자 개인의 고발이 없더라도, 정부가 사기행위 또는 허위 청구 사실을 알면, 관련 업체를 대상으로 민사소송을 제기할 수 있으며, 사기 또는 허위 청구 사실이 밝혀지면, 관련 업체는 \$1 만 및 정부의 손실의 3 배 까지의 벌금을 지불하게

<sup>3</sup> 정부에 대한 청구금액이 \$10 만이상인 경우, 청구자는 신의성실의 원칙에 의하여 청구를 하며, 관련 서류가 정확하고 완전하며, 청구자의 판단에 의하여 적절한 청구금임을 보장("certify")하여야 합니다.. [The contractor shall certify that the claim is made in good faith, that the supporting data are accurate and complete to the best of his knowledge and belief, that the amount requested accurately reflects the contract adjustment for which the contractor believes the government is liable, and that the certifier is duly authorized to certify the claim on behalf of the contractor.] Contract Disputes Act, 41 U.S.C. § 605(c)(1).

<sup>4</sup> Daewoo Eng'g & Constr Co. v. United States, 73 Fed. Cl. 547 (2006). <http://federalconstruction.phslegal.com/HODGES.Daewoo101306.pdf>에서 다운로드가 가능합니다.

<sup>5</sup> 31 U.S.C. §§ 3729 – 3733.

<sup>6</sup> Qui tam 소송으로 알려져 있습니다. 31 U.S.C. § 3729.

됩니다. 본 건에서 대우 건설은 정부를 상대로 사기 (fraud)를 범하였다고 하여 \$1 만의 벌금이 부과되었습니다.

Contract Disputes Act. Contract Disputes Act(“CDA”)<sup>7</sup>가 입법화된 1978 년 전에는 일반인이 미 정부와 계약을 체결하여 그로 인한 분쟁이 발생한 경우, 영미법에서 오랫동안 인정된 국가의 면제 (sovereign immunity)의 원칙<sup>8</sup>에 의하여, 계약서 내에 분쟁에 대한 조항에 의거하여야만 정부를 상대로 분쟁에 대한 소송을 제기할 수 있었습니다. 그러나, CDA 는 계약에 대한 또는 계약과 관련된 분쟁을 모두 행정 소송 또는 정부를 상대로 하는 claim 에 대한 재판권을 보유하는 Federal Claims Court 에 소송을 제기할 수 있게 되었으며, 그의 판결에 이의가 있는 경우, 항소가 가능하도록 하였습니다.

Claim 규모가 \$10 만을 초과하는 경우, 채권자는 (1) claim 이 신의성실(good faith)의 원칙에 의거하여 제시되었고, (2) claim 의 근거가 되는 자료가 정확하고 전부임을 채권자는 믿고 있으며, (3) 청구금액이 미 정부가 지급하여야 할 금액이라고 채권자가 믿고 있음을 보장하여야 합니다. CDA 의 이러한 보장(certify) 의무 조항은 미 해군의 원자력화에 기여한 Hyman Rickover 장성이 군납품업체들이 정부와의계약 분쟁과정에서 협상전략상 과대한 금액을 요구하는 것을 경험하고 이를 방지하기 위하여 요청하여 첨부되었습니다. 채권자가 청구금의 일부 또는 전부의 근거를 입증할 수 없고, 그것이 채권자의 허위 보장(representation) 또는 사기행위에 의한 것이 확인되면, 그에 대한 벌칙으로 과대 요구한 금액 및 그를 검토하는데 정부의 비용을 채권자에게 부과하도록 하였습니다.<sup>9</sup>

대우의 claim 중 \$50.6 백만에 대한 근거 자료가 불충실하고 정부에 압박을 주기 위한 협상 카드로 제시되었기에 이는 사기행위라고 판단하여 법원은 그 금액을 벌금으로 부과 하였습니다.

### Forfeiture of Claims Act

Forfeiture of Claims Act 는<sup>10</sup> 미 정부를 상대로 claim 과 관련하여 사기 행위를 이행하거나 시도하는 자는 그 claim 전부를 상실하게 합니다. 관련 법규는 claim 을 행사하는

<sup>7</sup> The Contract Disputes Act of 1978, 41 U.S.C. § 601 et seq.

<sup>8</sup> 영국법에서 내려온 원칙으로 왕이나 국가가 법을 정하기 때문에 왕이나 국가는 불법 행위를 이행할 수 없다는 논리로, 왕이나 국가의 승인없이 국가의 기관인 법원에서 소송대상이 될 수 없다는 논리입니다. 미국정부(연방정부 및 주정부)는 Federal Tort Claims Act 와 Tucker Act 등으로 공무원이 tortious 한 불법행위에 의한 손해배상 청구권 및 계약상의 손실등의 소송을 허용하였으나, 공무원의 업무에 대한 소송은 아직 제한되어 있습니다. 각 주정부는 별도의 sovereign 으로 인정됩니다.

<sup>9</sup> “If a contractor is unable to support any part of his claim and it is determined that such inability is attributable to misrepresentation of fact or fraud on the part of the contractor, he shall be liable to the government for an amount equal to such unsupported part of the claim in addition to all costs to the government attributable to the cost of reviewing said part of his claim.” 41 U.S.C. § 604.

<sup>10</sup> 28 U.S.C. § 2514.

과정에서의 사기 행위를 그 대상 전제로 하고 있는 듯하나<sup>11</sup>, 법원은 그 적용 범위를 확장하여 계약의 이행과정 및 체결과정에서의 사기행위에도 법규를 적용하고 있습니다.

Forfeiture of Claims Act 는 Court of Federal Claims 에서 제기된 소송에만 적용되며, 행정소송을 통한 claim 에는 적용되지 않습니다.

대우 건설에게 Forfeiture of Claims Act 에 의한 별도의 벌금은 부가되지 않았습니다.

### 대우 건설의 소송관련 문제점

대우 건설은 일심에서 Washington D.C. 근교 및 서부 등 4 곳의 사무실과 100 명 이상의 변호사로 건축 및 정부와의 관계 업무를 전문으로 하는 Watt, Tieder, Hoffar & Fitzgerald 변호사 사무실을 고용하고 기술 전문가로 대형사고와 관련하여 기술 자문을 제공하는 Exponent 사를 고용하였고, 항소심에서는 국내법률 자문을 많이 하고 있는 Akin Gump Strauss Hauer & Feld 변호사 사무실을 고용하였습니다. 대우 건설을 대리하고 자문을 제공한 변호사 사무실과 자문사 모두 그들의 분야에서 많이 알려진 사무실과 회사라고 하겠습니다.

그러나, 일심 판결문의 내용을 보면, 대우 건설은 소송 준비를 제대로 하지 않았고, 대우 건설의 변호사 및 전문가조차도 claim 의 내용 및 관련 자료가 무엇이 있는지를 제대로 파악하지 못하였고 충분한 검토를 하지 않았다는 듯한 인상을 담당 판사에게 주었던 것으로 보여집니다. 담당 판사는 일반 판결문에서 보기 어려운 수준의 직선적인 표현으로 대우 건설을 비판하는 내용의 의견을 판결문에 포함하였습니다.

이러한 판결문은 결국 소송 준비 및 소송 진행에 착오가 있었던 것의 결과라고 생각됩니다. 대우 건설도 국제적인 기업으로 건축관련 분쟁 및 소송의 경력이 많이 있을 것이고, 담당 변호사나 기술 전문가들도 많은 경력이 있는 것으로 판단됩니다. 그럼에도 불구하고 담당 판사에게 이 정도의 직선적인 비판을 받게 된 것은 담당자들의 많은 노력에도 불구하고, 담당자들간의 대화 (communication)가 부족하고 소송에 대한 대응전략 등이 부족하였을 가능성이 높아 보입니다.

본 건의 결과에 가장 중요하였던 것은 대우 건설이 담당 판사의 신뢰를 잃었다는 사실입니다. 대우 건설의 여러 증인은 대우 건설의 소송 전략과 일치하지 않거나 필요없이 신뢰도를 파괴하는 내용의 증언을 하였습니다. 예를 들어, 대우 건설의 프로젝트 매니저인 Mr. 김은 대우 건설의 claim 이 \$64 백만이라고 증언하였다가, 반나절 이후에는 \$13 백만이라고 증언하기도 하고, \$64 백만이 실제로 미 정부의 부담금이 아니고 정부가 대우 건설의 주장을 신중하게 검토하고 협상에 대하게 하기 위하여라고 대우

<sup>11</sup> “A claim against the United States shall be forfeited to the United States by any person who corruptly practices or attempts to practice any fraud against the United States in the proof, statement, establishment, or allowance thereof. In such cases the United States Court of Federal Claims shall specifically find such fraud or attempt and render judgment of forfeiture.” 28 U.S.C. § 2514.

건설의 주장을 뒤엎는 증언을 하였습니다. 대우 건설의 고문인 Cowan 씨는 대우 건설이 미 정부를 상대로 claim 을 제기하기를 결정한 이후, 그를 준비하기 위하여 팔라우섬을 방문하였음에도 claim 과 상관없이 공사장의 상황을 점검하기 위하여 방문하였다고 주장을 하고, 그 방문비용을 프로젝트 비용으로 정부에 청구를 하였고, Cowen 씨가 방문 기간 중 이행하였다는 업무를 이행하지 않았다는 증거를 피고의 변호사가 제시하여도 동문서답의 방식으로 그를 인정하지 않았습니다.

대우 건설은 입찰자료에서는 열대지방 건설 경험이 풍부한 직원들이 본 프로젝트에 참여 관리한다고 하였으나, 실제로는 경험이 없는 직원들로 공사를 진행하는 등, 입찰자료에 포함된 선약들을 이행하지 않았으며, 소송과정에서 그에 대한 충분한 설명을 제시하지 않았을 뿐만 아니라, 그러한 위반사실이 지적되어도 위반 사실 조차를 인정하지 않는 무리한 증언을 하여 담당 판사의 신뢰를 더욱 잃게 되었습니다.

대우 건설의 내부자 및 외부 전문가들은 대우 건설의 claim 의 가장 기초적인 공사비용 계산 방식 및 근거 자료에 대해서도 입찰 자료에 포함된 내용을 검토하지 않고, 그와 상충되는 방식 또는 자료를 사용하였고, 또한 소송과정 그러한 상충 사실을 인정하지 않았습니다.

대우 건설이 claim 주장을 입증하는 과정 중 이러한 사실들이 알려지자, 미 정부 변호사들은 소송 진행과정 중, 대우 건설의 사기 행위를 지적하고 그에 대한 벌칙을 요구하게 되었습니다.<sup>12</sup> 대우 건설의 변호사는 사기 혐위를 대응하기 위해 다른 전문 변호사를 선임하여야 한다고 하여 소송을 연기한 이후, 법원에 다른 설명없이 직접 대응을 하는 등 이해하기 어려운 소송 진행 과정이 이어졌습니다.

일심 판결문이 85 페이지 정도로 길지만, 한편으로는 배워야 할 여러 사항을 보여주고 있다고도 할 수 있겠습니다.

실제로 소송이 그렇게 진행될 수 밖에 없었던 사연이 있을 것으로 예상합니다만, 결국 가장 중요한 교훈의 하나는 소송 과정에서 어려운 상황이 발생하기 전에 그에 대한 정확한 상황 설명을 경영자에게 전달하고 경영자들이 어렵더라도 적절한 경영판단을 내릴 수 있도록 변호사는 정확하고 현실적인 case 평가의견 및 진행 검토 의견을 제시하여야 하며, 변호사와 담장자들의 긴밀한 협조 관계와 경영자들과의 communication channel 의 필요함을 다시 한번 알려 주는 소송건이라고 할 수 있겠습니다.

<sup>12</sup> 미 정부가 소송 진행 중, 대우 건설의 case presentation 이 완료된 시점에 사기 반대 소송을 제기하여, 이 점에 대한 법조계의 우려가 표시되기도 하였으나, 법원은 이러한 대우 건설의 사기 사실이 소송 중에서도 알려졌기 때문에 미 정부의 반대소송 제기를 인정하였습니다.