

국가계약분쟁조정위원회의 활성화 방안 연구

2015. 6

두성규

■ 서론	4
■ 국가계약분쟁조정위원회의 운영 현황	6
■ 현행 법·제도상의 문제점	11
■ 개선 방안	21

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

▶ 건설공사 관련 분쟁은 매년 증가하고 있지만 이를 합리적으로 해결할 수 있는 조정 기관으로는 「국가계약법」상의 국가계약분쟁조정위원회가 존재하나 제 기능을 충분히 발휘하지 못하고 있음. 이에 그 문제점과 개선 방안을 살펴봄.

▶ 문제점으로는 다음과 같은 사항들을 들 수 있음.

- 분쟁 조정 업무를 담당하는 사무국이 설치되지 않아 비상설 기구로 운영됨으로써 이용자의 불편은 물론이고, 전담 인력이나 시설 등이 충분히 마련되어 있지 않음. 이에 분쟁 당사자들이 조정위원회 이용을 꺼릴 수밖에 없는 실정임.
- 이의신청 후 그 결과에 불복할 경우에만 조정 신청이 가능한 재심 구조로 되어 있고, 이의신청의 일차적인 판단자가 발주자 측이어서 공정하고 객관적인 판단을 기대하기가 쉽지 않을 것으로 우려됨.
- 조정위원회의 심사 대상이 최근 「국가계약법」 시행령 개정으로 설계변경에 따른 계약 금액 조정, 지체상금, 계약 기간 연장 등까지 일부 확대되었으나, 공사 계약의 분쟁 유형을 망라하고 있지 못하는 한계가 여전함.
- 발주자가 계약상 우월적 지위를 갖고 있는 공공공사 계약의 특성으로 인하여 조정 절차의 참여 기피와 감사 대비 등을 이유로 조정보다는 소송 절차를 선호하는 등 조정제도에 대한 관심이 높지 않음.
- 조정위원의 구성과 관련하여 공무원이 위원장을 맡고, 위원 가운데 정부 위원의 수가 공익을 대표하는 민간 위원들의 수보다 상대적으로 너무 많아 조정위원회의 의사결정 과정에 정부 위원의 의사 반영률이 높을 수밖에 없는 문제가 있음.

▶ 개선 방안은 다음과 같음.

- 실효성 있는 상설 기구화를 위한 분쟁조정위원회의 사무국 설치
- 분쟁 사안의 배경과 현장 사정, 그리고 당사자 주장의 사실 관계 부합 여부 등을 확인할 수 있도록 이른바 ‘계약조사관’ 제도 신설
- 조정 절차 이용 활성화 단계까지 분쟁 당사자의 조정 절차 참여 의무화
- 분쟁 당사자에게 충분한 분쟁 조정 신청 및 준비 기간의 부여
- 공사 계약의 체결 및 이행과 준공 단계에 이르기까지 다양하게 발생할 수 있는 사안들을 종합적으로 포함시키는 등의 조정 대상 확대
- 이원화된 국가·지방 분쟁조정위원회의 통합 운영
- 중립성·공평성·신뢰성 확보를 위한 조정위원간 구성 비율의 균형 회복
- 조정위원회의 독립 기구화 여부는 장기 과제로 검토 필요

I. 서론

- 국내 경기 회복이 지연되면서 건설시장의 공사 물량 확보를 위한 건설업체 간의 경쟁은 어느 때보다 치열한 편임.
- 국내 건설시장의 60% 내외를 차지하고 있는 민간건설 부문이 주택시장 침체 등으로 장기간 위축된 상태를 벗어나지 못하고 있기 때문에 매년 안정적인 공사 물량을 내놓고 있는 공공 건설부문에서 수주 경쟁은 어느 때보다 가열될 수밖에 없는 실정임.
- 하지만 국내 공공분야의 공사 계약 대부분이 예산 절감을 내세운 ‘최저가낙찰제’에 의존하고 있고 게다가 ‘실적공사비’ 제도까지 시행되고 있다는 점을 감안하면, 건설업체들은 수주 후에도 수익성 확보에 신경을 곤두세우지 않을 수 없는 것이 오늘날 건설시장의 현실이라고 할 것임.
- 이러한 환경에서 공공공사(국가, 공기업, 준정부기관 등)에서 공사 계약 체결부터 준공 이후까지 각 공정 단계마다 발주처와 건설업체 간 첨예한 이해관계의 충돌이 일어날 가능성은 더욱 커져가고만 있음.
- 특히, 공사대금이나 계약조건 변경 등을 둘러싼 갈등이나 분쟁이 매년 증가하는 양상을 보이고 있음.
- 공사 수행 과정에서 갈등이나 경제적 이해관계의 충돌이 계약 당사자간 협의 등을 통하여 원만하게 해소되지 못하면 결국 제3자의 개입이 불가피한데, 이와 같은 분쟁 처리 시스템으로서의 그동안 법원의 재판 등을 통한 소송 절차에 의존해 온 것이 거의 관행처럼 되어 있었음.
- 소송 절차에 의한 공사 분쟁의 처리가 보편화되어 있지만, 분쟁 당사자는 재판 결과에 만족하지 못하거나 소송비용 등 경제적 부담에 힘겨워하는 경우가 적지 않음.
- 또한, 재판과 같은 일도양단(一刀兩斷)식의 분쟁 처리는 결국 이후에도 자주 접할 수밖에 없는 당사자 사이에 불편한 관계를 만들어버리는 심각한 후유증을 남긴다는 점에서 계약상의 지위가 실질적으로 약자일 수밖에 없는 건설업체로서는, 소송이 상당

히 부담스러운 분쟁 처리 수단으로 여겨지기 때문에 차라리 인내(忍耐)나 포기를 선택하는 경우마저 드물지 않은 편임.

- 이런 현상은 민간 건설부문보다 공공 건설부문에서 두드러진다고 볼 수 있는데, 국가나 지자체를 당사자로 하는 계약의 경우 계약 당사자간 대등한 관계를 전제로 한다고 생각되긴 하지만 국가 예산을 다루고 있는 발주처의 계약상 우월적 지위 남용 가능성은 상존(常存)한다고까지 추정할 수 있을 것임.¹⁾
- 이러한 공공부문의 공사 관련 분쟁을 합리적으로 처리하기 위한 방법의 일환으로 정부는 재판을 대체하는 분쟁 해결 수단(ADR : Alternative Dispute Resolution) 중 한 가지인 조정제도를 도입하여 소송제도를 보완하고 있는데, 이를 담당하는 기구로는 ‘국가계약분쟁조정위원회’가 있음.²⁾
- 물론 국내 「건설산업기본법」에 근거한 ‘건설분쟁조정위원회’도 유사한 기능을 가지고 있지만, 동법 제69조에서 ‘「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 국가계약법)」 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 지방계약법)」의 해석과 관련된 분쟁을 스스로 제외한다’고 규정함에 따라 공공공사의 분쟁을 조정할 수 있는 역할이 대단히 제약되고 있어, ‘국가계약분쟁조정위원회’의 조정 역할이 그 어느 때보다 중요성을 가진다고 할 수 있음.³⁾
- 그러나 법령상의 근거와 관련 규정들이 마련되어 있음에도 불구하고 현행 조정위원회들은 활성화는커녕 사실상 그 이용률이 전무할 정도에 가까우며, 미국 등 선진국과 달리 정부 산하 기구로 되어 있어 분쟁 처리의 가장 핵심이라고 할 수 있는 조정위원회의 중립성도 위협받을 우려를 배제할 수 없음.

1) 국내 법원은 독일과 마찬가지로 공공 조달 계약을 사법상의 계약으로 보고 있지만, 프랑스에서는 전통적으로 공법상 계약, 즉 행정 계약의 하나로 파악하고 있음. 이러한 법적 성격은 어디를 제소 법원(일반법원과 행정법원)으로 할 것인지를 좌우하게 됨.

2) 국가계약분쟁조정위원회와 지방계약분쟁조정위원회의 문제점과 개선 방안이 공통되는 부분이 많아 전자를 중심으로 서술함.

3) 일본의 「건설업법」은 우리의 건설분쟁조정위원회와 유사한 ‘건설공사분쟁심사회’를 규정하면서 분쟁의 대상을 건설공사 도급계약(공사계약)으로 하여 특별한 제한을 두고 있지 않은 점과 조정 외에 알선과 중재 기능도 함께 갖고 있는 점에서 우리의 법제와 차이가 있음(日本 建設業法, 第三章の二 建設工事の請負契約に關する紛争の處理, 第二十五條~第二十五條の二十六 참조).

- 소송과는 달리 ADR제도에 있어서 분쟁이라는 것은 ‘해결되어야 할 문제’이지 결코 ‘이겨야 하는 싸움’이 아니라는⁴⁾ 공사 분쟁의 특성을 감안할 때, 조정위원회의 활성화는 그 어느 때보다 중요한 의미를 가진다고 할 수 있음.
- 따라서 본 보고서에서는 공공부문 공사관련 분쟁의 처리 기구이지만 거의 허울뿐인 국가분쟁조정위원회의 현황과 다양한 문제점을 살펴보고, 이를 바탕으로 합리적인 개선 방안을 모색해보고자 함.

II. 국가계약분쟁조정위원회의 운영 현황

1. 근거 법령

- 국가계약분쟁조정위원회의 설치 근거 및 기능 등에 관한 근거 법령으로는, 「국가계약법」 제28조~제31조, 「국가계약법」 시행령 제9장(제110조~제115조), 「국가계약법」 시행규칙 제8장(제85조~제87조)과 함께 「국가계약분쟁조정위원회 운영규정[기획재정부 훈령 제223호]」 등이 있음.

2. 연혁 및 활동

- 현행 국가계약분쟁조정위원회는 기획재정부 소속으로 2012년 당시 「국가계약법」 제19조(현재는 동법 제29조 등)를 근거로 이전의 ‘국제계약분쟁조정위원회’를 대체하여 2013년 6월 17일에 설치되었음.
- 국제입찰에 따른 정부조달계약의 범위, 입찰참가 자격, 입찰 공고 및 낙찰자 결정과 관련된 사항에 국한되었던 이전의 ‘국제계약분쟁조정위원회⁵⁾’를 ‘국가계약분쟁조정위원회’로 확대 개편한 것임.

4) Robert F. Cushman · James J. Myers · Stephen D. Butler · Lawrence N. Fisher, construction dispute resolution formbook, Wiley Law Publication, 1997, p.6.

5) 1994년 4월 WTO 정부조달협정에 가입함에 따라 동 협정 내용을 반영하여 1995년 1월에 국제계약분쟁조정위원회를 설치함. 당초 위원회 설치에 따른 기대 효과로서 합리적 분쟁 처리와 분쟁 당사자의 소송비용 절감 등이 기대되었으나 조정 대상이 제한적이고 상설 사무국이 마련되지 않는 등의 이유로 거의 이용되지 못함.

- 국가계약분쟁조정위원회의 출범은 기존의 국제입찰 방식에 의한 정부조달계약 외에도 국내입찰 방식에 의한 정부조달계약도 분쟁 조정이 가능하게 되었다는 점에서 의의가 있음.
- 설치 목적은 정부조달계약 관련 이의신청 처리에 대한 재심 청구 심사·조정을 위한 것이며, 이미 조정제도는 공공공사 계약의 분쟁 처리 및 계약제도의 공정한 운영, 건설업계의 소송비용 부담 경감에도 기여할 것으로 기대를 모은 바 있음.
- 기존의 분쟁 해결 수단인 중재 절차나 소송 절차보다 신속한 처리라는 경제적 효과와 더불어 조정제도 활성화 및 전문성 확보도 강화될 것으로 기대를 모으고 있음.
- 이어서 2014년 11월에 설계변경, 지체상금, 계약 기간 연장 등에 따른 분쟁 등을 추가함으로써 분쟁 조정 대상을 이전보다 확대함.
- 2015년 3월 18일에는 국가계약분쟁조정위원회의 발족 이후 처음으로 ‘국방 군수통합 정보체계 구축사업 사건’에 관한 입찰 절차의 중대한 하자 여부를 다투는 사안을 가지고 조정위원회가 개최됨.
- 이처럼 국가계약분쟁조정위원회가 공식적으로 출범한 지 2년이 되어 가지만 위원회 운영과 관련한 예산 확보는 기약이 없으며, 운영 인력도 기획재정부 국고국 계약제도과의 소수 인원으로 구성되는⁶⁾ 등 조직 구성 및 운영이 마무리된 편이 아니어서 아직도 상당한 보완이 요구되는 등의 과제를 안고 있는 실정임.

3. 운영 실적

- 2013년 6월 17일(「국가계약법」 시행령 개정일)에 국가계약분쟁조정위원회가 출범한 이후 2014년 말 기준으로 본회의 개최 실적은 서면으로 대체한 1회에 불과함.
- 이와 달리 유사한 기능을 갖고 있는 「건설산업기본법」상의 건설분쟁조정위원회는 법·제도적 개선과 함께 상대적으로 매년 5회 내외의 실적을 통해 조금씩 나아지는

6) 기획재정부 보도자료(2015. 3. 19)에 따르면, 국고국 계약제도과에서 국가계약분쟁조정위원회 사무를 담당하는 공무원은 과장 및 3인의 사무관인 것으로 추정되고 있음.

모습을 보이고 있음.

<표 1> 2009~11년 중앙 건설분쟁조정위원회의 실적

구분	총 합계	본회의			분과위원회		
		합계	출석회의	서면회의	합계	출석회의	서면회의
2009년	5	3	-	3	2	2	-
2010년	-	-	-	-	-	-	-
2011년	5	2	-	2	3	3	-
2012년	4	1	-	1	3	3	-
2013년	1	-	-	-	1	1	-

* 분과위원회 : 총 3개 부문(계약 및 보증조정부, 하자조정부, 대금지급조정부)으로 구성됨.

** 2010년은 하반기에 분쟁 조정이 신청되어 2011년에 회의가 개최됨에 따라 실적 기록이 전무함.

*** 운영 인력은 건설경제과(044-201-3513) 소속 2명임.

- 조정 외에 분쟁처리제도로서 중재가 있는데, 건설중재⁷⁾는 「중재법」에 근거하여 설치된 대한상사중재원이 맡고 있으며 중재 건수는 매년 큰 증가세를 보이고 있음.

<표 2> 대한상사중재원의 건설 중재 현황

구분	알선		중재	
	건수	천 원(US\$)	건수	천 원(US\$)
2010년	28건	845,772(783,123)	86건	262,610,281(243,157,668)
2011년	19건	673,289(623,416)	112건	239,859,123(222,091,781)
2012년	20건	1,400,833(1,297,068)	111건	1,357,433,038(1,256,882,443)
2013년	20건	6,298,268(5,831,730)	106건	417,669,955(386,731,440)

* 고시 환율은 1US\$=1,080원으로 환산함.

- 이처럼 건설 관련 분쟁은 그 건수는 물론이고 금액 규모까지 매년 증가해 가고 있는 것을 알 수 있음.
- 전국의 건설공사 현장에서 주로 발생하는 분쟁의 대표적 유형은 설계변경 등에 따른 계약금액 조정과 지체상금, 불가항력의 분담, 공사 계약 기간 연장 등에 따른 갈등이나 분쟁이라고 할 수 있음.

7) 중재 절차의 진행은 조정과 달리 당사자가 분쟁을 중재로 해결하기로 합의한 경우(중재합의)라야만 가능한데, 「중재법」 제8조 제3항에서 “중재 합의는 당사자들이 서명한 문서에 중재 합의가 포함되어 있는 경우, 서신·전보·전신 및 모사 전송, 기타 통신수단에 의하여 교환된 문서에 중재 합의가 포함되어 있는 경우”로 규정하고 있어 중재 합의의 서면주의를 명문화하고 있음. 동 계약은 중재의 대상이 되는 분쟁이 발생하기 전에 합의해 두는 사전 중재합의 방식과 이미 발생되어 있는 분쟁을 중재로 해결하기 위하여 합의하는 사후 중재합의 방식으로 나눌 수 있는데, 대부분의 경우 분쟁이 발생한 후에는 중재 합의가 이루어지기 어려우므로 주된 계약 체결시에 계약서의 한 조항으로서 중재 조항을 삽입하여 두는 것이 바람직함(www.kcab.or.kr 참조).

- 영국의 경우 2008~09년 동안 정부 부처와 기관의 조정제도 이용 건은 314건(이 중 259건의 분쟁 해결)에 달하며, 이는 2007~08년 동안의 조정제도 이용 건수 374건보다 비록 줄기는 했지만 분쟁 해결 비율로 보면 75%에서 82%로 증가하고 있음.⁸⁾
- 한편, 일본의 건설공사분쟁심사회의 조정 처리 현황을 살펴보면, 중앙심사회의 경우 알선과 조정을 합하여 2005년 69건 접수에 21건의 알선·조정이 성립한 것을 시작으로 2011년까지 총 475건에 130건이 조정되는 성과를 올리고 있음.⁹⁾

4. 국가계약분쟁조정위원회 조정 절차의 특색

- 국가계약분쟁조정위원회는 국내의 일반적인 행정형 분쟁조정위원회의 조정 절차와 달리 ‘재심 구조’로 되어 있다는 특징을 지니고 있음.
- 다른 건설공사 관련 분쟁의 조정위원회 조정 절차는 분쟁 당사자가 사유 발생에 따라 조정 신청을 하면 되지만, 국가계약분쟁조정위원회의 조정 절차를 이용하려면 그 전에 반드시 해당 중앙관서의 장에게 ‘이의신청’ 절차를 거친 후 그 결과에 불복하는 경우에 비로소 조정 절차를 이용할 수 있음.¹⁰⁾
- 국가계약법령상의 이의신청 절차를 살펴보면 다음과 같이 요약할 수 있을 것임.
- 공사 계약의 경우 70억원 이상¹¹⁾의 정부조달계약 과정에서 해당 중앙관서의 장에게 정부조달계약 범위·입찰참가 자격·입찰 공고·낙찰자 결정 등 가운데 어느 하나에 해당하는 행위로 불이익을 받은 자는 그 행위를 취소하거나 시정(是正)하기 위한 이의신청을 할 수 있음.
- 이의신청 기간은, 이의신청의 원인이 되는 행위가 있었던 날부터 15일 이내 또는 그 행위가 있음을 안 날부터 10일 이내라야 함.

8) 전증식, 「건설분쟁 조정제도에 관한 비교법적 연구」, 박사학위논문, 2013. 6, p. 148.

9) 전증식, 앞의 논문 p.155.

10) 「국가계약법」 제28조 제4항.

11) 「국가계약법」 시행령 제110조 제1항.

- 해당 중앙관서의 장은 이의신청을 받은 날부터 10일 이내에 심사하여 시정 등 필요한 조치를 하고 그 결과를 신청인에게 통지하여야 함.
- 이의신청에 대한 해당 중앙관서장의 조치에 이의가 있는 자는 통지를 받은 날부터 15일 이내에 제29조에 따른 국가계약분쟁조정위원회에 조정(調停)을 위한 재심(再審)을 청구할 수 있음.

5. 입법례

- 국내 국가분쟁조정위원회 운영 등에 참고할 수 있는 외국의 입법례로는, 미국의 「행정분쟁해결법」(*Administrative Dispute Resolution Act*)과 「계약분쟁법」(*Contract Disputes Act*)에서 찾아볼 수 있음.
- 미국의 「행정분쟁해결법」과 「계약분쟁법」은 행정 사건과 정부 계약에서 발생하는 분쟁을 조정제도를 이용하여 해결할 것을 적극적으로 장려하고 있음.
- 미국의 행정형 조정제도는 다양한 경험과 지식을 갖춘 자에 의해 유연하고 신속하게 분쟁을 해결할 수 있는 서비스가 필요하다는 인식이 널리 퍼지게 되었고, 소송의 형식적 절차보다는 간략·유연하고 저렴하게 사회적 약자에게도 평등하게 분쟁을 해결할 수 있는 제도의 필요성 때문에 발달하게 됨.¹²⁾
- 미국의 「행정분쟁해결법」은 1990년에 제정되었으며, 행정청은 상대방의 동의가 있으면 조정제도를 이용할 수 있음.
 - 이는 다른 분쟁 해결 수단의 테크닉을 제한하기보다는 보완하는 절차로서 작용하게 됨. 다만 행정청의 정책에 영향을 미치거나 이행에 방해가 되는 사안에 대해서는 조정제도를 이용하지 못하도록 규정하고 있음.¹³⁾

12) 전증식, 앞의 논문, p.143.

13) 이세정, 「재판 외 분쟁해결제도 및 관련 법안」, 한국법제연구원, 2011, p.59.

- 동법상의 조정위원회는 우리와 달리 조정 절차를 담당하는 공무원, 피용자 또는 당사자들이 동의하는 개인을 조정인으로 선정하여 구성함.
- 모든 당사자의 동의가 있으면 중재(arbitration) 이용이 가능하다는 점도 우리와 구별되는 점이라고 할 수 있음.¹⁴⁾
- 한편, 「계약분쟁법」에 의하면 계약상의 거래로 인하여 발생한 금전적 손해배상을 미국 정부를 상대로 제소할 수 있도록 규정하고 있음.
- 분쟁 당사자간의 협의와 조정을 원활하게 할 수 있도록 소송에 앞서 계약자는 모든 청구와 클레임을 계약 공무원에게 제출하여 그 결정을 받아야¹⁵⁾ 한다는 점은 우리와 유사함.
- 계약자와 계약 공무원은 「행정분쟁해결법」상의 조정제도를 이용하거나 상호 합의에 의해 다른 절차를 이용할 수 있음. 계약자의 조정제도 이용에 대한 요청을 계약 공무원이 거절하려면 계약자에게 서면으로 그 이유를 설명해야 함.
- 「행정분쟁해결법」 제572조 (b)항의 조정제도 이용 제한 조건 중 하나 이상에 해당하거나 또는 기타 조정제도가 그 분쟁의 해결에 부적절한 이유를 명시하도록 함으로써 간접적으로 조정제도의 이용을 장려하고 있기 때문임.¹⁶⁾

III. 현행 법·제도상의 문제점

1. 국내 ADR 기관의 공통적인 문제점¹⁷⁾

- 분쟁 당사자들에게 시간과 비용 등 경제적 부담이 적지 않은 재판제도를 대신하여 보다 신속하고 경제적인 분쟁해결제도로서 선진국에서 각광받고 있는 것이 바로 ‘ADR (Alternative Dispute Resolution, 재판 외 분쟁 해결)’ 제도임.

14) 이세정, 앞의 보고서, p.63.

15) 현대호, 「국가지방의 계약제도에 관한 개선 방안」, 한국법제연구원, 2011. 10, pp.45~47.

16) 이세정, 앞의 보고서, pp.63~64.

17) 한국무역상무학회, 「국내 ADR(대체적 분쟁 해결) 기관 조사 연구」, 법무부, 2014. 11, pp.164~167 참고.

- 국내에서도 일찍이 ADR 제도에 많은 관심을 갖고 각 산업 분야의 분쟁해결제도로 도입한 바 있는데, 특이한 점은 선진국과는 달리 대부분 해당 부처의 부속 또는 산하 기관으로서 위원회 형태로 운영되고 있기 때문에 이른바 ‘행정형 ADR’이라고 통칭하고 있다는 것임.
- 이와 같은 국내의 행정형 ADR은 현재 다음과 같은 문제점을 공통적으로 지니고 있는 것으로 평가되고 있음.
- 첫째, ADR에 관한 독립적인 기본법을 두지 않고, 개별법에만 근거를 두고 설치·운영되어 오고 있기 때문에 각 분야별 분쟁 조정을 위한 통일적인 기준이 없음.
 - 행정형 ADR은 개별법에 따라 관련 행정 부처가 설치·운영하고 있을 뿐이기 때문에 이를 체계적이고 종합적으로 관리하는 기관도 없음.
 - 행정형 ADR은 정부 산하 행정위원회의 형태로 구성되어 있는 경우가 대부분이지만, 상설 기구화한 경우는 매우 제한적인 경우에 국한되고 있어 기구 운영의 지속성을 기대하기 어려운 실정임.
 - 조정위원회의 개최도 간헐적이거나 거의 없는 등 형식적인 서류상의 기구에 불과한 경우가 많음.
- 둘째, 분쟁조정 기관 이용에 따른 편의성이 확보되지 못하고 있음.
 - 사무국 운영 등 이용자 눈높이에 맞는 서비스 제공이 되고 있지 않음.
 - 비록 법령상 설립 근거를 확보하였다고는 해도 이용자를 위한 별도의 홈페이지 운영을 하지 않거나 포털에서 독립적인 사이트로 검색이 되지 않는 경우 또는 충분한 홍보가 되어 있지 않아 연락처(관련 부서, 관련 담당자, 전화 번호, 소재지 등)를 파악하기 어려운 경우 등 현실적인 이용에 상당한 제약이 따르고 있음.
- 셋째, 국내 행정형 ADR은 행정적 규제를 배경으로 하여 주무 관청이 후견적 관여를 하기 때문에 ADR의 중립성·공정성이 의심받고 있음.
 - 행정형 ADR을 이용하려는 국민들은 분쟁조정 신청을 일종의 피해 구제 신청으로 인식하는 경향이 있으며, 조정위원회를 일종의 행정기관으로 착각하는 경향이 있음.

- 넷째, 유사한 유형의 건설공사 분쟁을 조정하는 기능을 가진 조정위원회가 관련 법령 별로 분산되어 있어 이용자에게 혼선 및 불편을 주고 있을 뿐만 아니라 하자심사·분쟁조정위원회나 하도급분쟁조정협의회를 제외하면 거의 활성화되고 있지 못한 상태에 있음.
- 관계 법령마다 조정위원회의 근거 규정들을 두고 있음에도 불구하고 대부분 상설 기구로 운영되고 있지 않아 실질적 기능을 수행하지 못하고 있는 실정임.

<표 3> 국내 건설·부동산 관련 분쟁조정위원회 현황

구분	근거 법령	주요 기능 및 법적 효력	주무 부처
국가계약 분쟁조정위원회	- 국가계약법	- 심사·조정 - 재판상 화해와 동일한 효력	기획재정부
지방자치단체계약 분쟁조정위원회	- 지방계약법	- 심사·조정 - 재판상 화해와 동일한 효력	행정자치부
건설분쟁 조정위원회	- 건설산업기본법	- 조정 - 재판상 화해와 동일한 효력	국토교통부
건축분쟁 전문위원회	- 건축법	- 조정 ○ 당사자간 조정서와 동일한 내용의 합의 성립 간주 - 재정 ○ 당사자간 재정 내용과 동일한 합의 성립 간주	국토교통부
환경분쟁 조정위원회	- 환경분쟁조정법	- 알선 - 조정 ○ 재판상 화해와 동일한 효력 - 재정 ○ 재판상 화해와 동일한 효력	환경부
하도급분쟁 조정협의회	- 하도급거래 공정화에 관한 법률	- 사실 확인 - 조정 ○ 당사자간 조정서와 동일한 내용의 합의 성립 간주	공정거래위원회
하자심사 분쟁조정위	- 주택법	- 하자 여부 판정 및 조정 - 재판상 화해와 동일한 효력	국토교통부
공동주택관리 분쟁조정위원회	- 주택법	- 조정 - 당사자간 조정서와 동일한 내용의 합의 성립 간주	시·군·구
도시분쟁 조정위원회	- 도시 및 주거환경 정비법	- 조정 - 당사자간 조정서와 동일한 내용의 합의 성립 간주	특별자치시, 특별자치도, 또는 시·군·구
대한상사중재원	- 중재법 - 대외무역관리규정	- 중재 ○ 법원의 확정 판결과 동일한 효력	법무부 산업통상자원부

* 공동주택관리 분쟁조정위원회의 운영 실적은 2005~11년까지 단 1건도 없는 지역이 대부분임(전종식, 「건설분쟁 조정제도에 관한 비교법적 연구」, 박사학위 논문, 2013. 6. pp.118~119).

** 하자심사·분쟁조정위원회는 조정 접수 및 처리 건수가 매년 증가하고 있는데, 조정위원회 활성화 방안은 동위원회의 설립 후 운영 과정을 면밀하게 살펴봄으로써 시사점을 얻을 수 있음.

- 다섯째, 국내에서는 현재 공공공사와 민간공사에서 분쟁이 발생하면 조정 절차를 이용하고자 하는 경우 이원화되어 있고, 각각의 분쟁조정제도 이용을 위한 제도적 환경도 충분한 편이 아니어서 조정제도가 제대로 이용되고 있지 못함.
- 공사 계약상의 분쟁이 발생하면 민간공사인 경우에는 「건설산업기본법」 제69조 제3항에 의해 건설분쟁조정위원회의 조정 절차를 이용하고, 「국가계약법」 및 「지방계약법」의 해석과 관련된 분쟁은 국가계약분쟁조정위원회를 이용하도록 되어 있음.
- 법제상의 한계 외에도 건설분쟁조정위원회와 국가계약분쟁조정위원회는 제도적 정비가 완비되지 않은 상태여서 현재로서는 분쟁 당사자들에게 실질적 도움이 되지 못하고 있음.
- 조정위원회들이 활성화된다고 하더라도 업무 영역의 유사성 또는 사실상의 기능 중복 등으로 인하여 예산 낭비의 우려를 불러올 수도 있고, 비전문가인 이용자의 입장에서 볼 때 혼선과 불편을 초래할 가능성이 큼.

2. 국가계약분쟁조정위원회의 본질적 문제점

(1) 사무국 미설치로 비상설 기구화

- 위원회의 회의는 분쟁 조정을 위한 재심 청구가 있는 경우 매월 개최하는 것을 원칙으로 한다고 규정하고 있음.
- 그런데 법령에서 규정하는 바와 같이 조정위원은 비상임으로 하는 것이 효율적이고 바람직하지만, 분쟁조정 업무를 담당하는 사무실 소재에 대한 아무런 규정을 두고 있지 않아 조정위원회 설립 후 지금까지 조정 기능은 사실상 무력화되어 있는 상태에 놓여 있음.
- 상설 기구화하고 있지 않으면 전담 직원도 없기 때문에 이로 인해 이용자의 불편이 상당히 클 수밖에 없음.
- 건축분쟁전문위원회의 경우 2009년 4월에 기존 건축분쟁조정위원회를 개선하여 새롭게 출범하였으나, 사무국이 설치되지 않아 이용자들에 대한 홍보 부족 등으로 처리 실적이 거의 없는 실정임.
- 이는 상설 기구로서 운영될 수 있는 최소한의 사무국 구성도 되어 있지 않은 데다 국

토교통부 등 다른 부처에서 운영하고 있는 유사한 성격의 위원회와 차별성도 없어 기구 상호간의 시너지효과를 기대하기 곤란한 실정이기 때문일 것으로 추정되고 있음.

- 발주자인 국가 및 지자체의 적극적인 참여가 확보되지 않는 현실에서 분쟁 당사자 일방의 조정 신청이 있는 경우조차 상대방이 응하지 않으면 조정 절차의 진행이 되지 않는 제도상의 한계도 분쟁 조정의 활성화를 저해하는 주요 요인이 되고 있음.
- 이와 달리 국토부의 건설분쟁조정위원회는 신청인의 분쟁조정 신청이 있을 경우 피신청인은 조정에 응하도록 되어 있으며, 이를 따르지 않을 경우 과태료를 부과하고 있기 때문에 상대적으로 조정 절차의 이용을 더 촉진시킨다고 할 수 있음.¹⁸⁾

- 이와 달리 ‘환경분쟁조정위원회’는 독립적인 「환경분쟁조정법」에 근거하여 사무국 운영과 조사권 보유, 조정과 재정 등 다양한 기능 수행, 조정 및 재정시 재판상 화해와 동일한 효력 부여 등으로 2005년 이후 조정 실적이 꾸준히 증가하고 있음.¹⁹⁾
- 2011년 8월까지 총 4,112건의 조정 신청이 있었는데, 재정이 1,872건, 조정이 244건, 합의가 2,003건으로 실질적인 조정위원회로서의 역할 및 전문성을 인정받고 있음.
- 분쟁 당사자들이 쉽고 편리하게 이용할 수 있는 조직 및 시스템을 갖추는 것은 기본임에도 불구하고 국가계약분쟁조정위원회는 출범 초기부터 이러한 부분에 대해 실효성 있는 기구 및 전담 인력을 확보하지 못한 상태로 있기 때문에 일부 제도의 개선에도 불구하고 큰 변화를 기대하기는 어려운 실정임.
- 조정 절차의 이용이 침체되어 온 이유(인식 부족, 조정 대상 장벽, 전담 인력 부재 등)가 오랫동안 지속되어 왔음에도 불구하고 현재 국가계약분쟁조정위원회에 관한 법·제도는 여전히 수동적, 소극적 입장에서 벗어나지 못하고 있음.
- 필요한 경우에 조정 신청된 사안의 직접적 조사를 위하여 현장을 확인하는 능동적 기능이 전혀 없기 때문에 해당 중앙관서의 장으로부터 서면 의견을 제출받게 하거나 필요한 경우 청구인 및 해당 중앙관서의 장에게 서류 제출 요구 또는 관계 전문기관에 감정 진단과 시험 등을 의뢰할 수 있는 수준 정도에 그치고 있음.

18) 「건설산업기본법」 제72조, 제99조.

19) 환경부, 「2011 환경백서」, 환경부, 2011, pp.740~743.

- 국가계약분쟁조정위원회는 향후 조직과 인력 확충, 강제성을 띤 제도적 개선 등이 없을 경우 제대로 기능하지도 않으면서 건설분쟁조정위원회의 조정 절차 이용마저 가로막고 있다는 비판에 직면할 가능성이 큼.

(2) 재심 구조로 조정 청구 불편 및 계약 당사자간 대등 관계 약화 초래

- 공사 계약의 상대방이 속한 중앙관서의 장에게 이의신청을 하도록 규정하고 있는 현행 시스템에서는 계약상의 이해관계가 대립하고 있는 점을 감안할 때 은혜적 배려를 기대하는 것이 아니라면 이의신청을 통한 문제 해결을 기대하기가 현실적으로 쉽지 않을 것으로 판단됨.
- 특히, 이의신청 과정에서 자신의 주장을 뒷받침할 관련 자료를 모두 제시하는 것은, 만약 분쟁 해결이 긍정적 결과로 이어지지 않아 재판 절차까지 가는 경우 자신의 소송 전략이나 공격/방어 방법의 중요한 자료를 상대방에게 노출시키는 것과 마찬가지로 되어 버림.
 - 분쟁 당사자에게 자칫 추후에 불리한 입장에 처하게 될 수도 있다는 우려감을 갖게 할 가능성이 큼.
- 이의신청 후 그 결과에 불복할 경우에만 조정 신청이 가능한 재심 구조²⁰⁾로 되어 있어 계약의 일방 당사자에게 분쟁 사안에 대한 판단을 받아야 하므로 제척·기피·회피 제도를 운영하고 있기는 하지만, 국가나 지자체 등 공권력의 주체이면서 동시에 발주자인 구조를 감안할 때 온전한 계약 당사자간 대등한 관계를 기대하기는 곤란함.
 - 사적(私的) 계약의 성격을 갖고 있는 점이 전혀 고려되고 있지 않음.
 - 건설공사를 시공하고 있는 계약 상대방에게 공정성 확보에 대한 신뢰감을 충분하게 주지 못하고 있음.²¹⁾

20) 「국가계약분쟁조정위원회 운영규정」 제5조 제1항, 제12조 제1항 등에서는 ‘재심 청구’라는 용어를 사용하고 있음.

21) 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」 [시행 2014. 12. 8] [기획재정부령 제445호, 2014. 12. 8, 일부 개정] 제18조(국가계약분쟁조정위원회의 심사·조정)

① 위원회는 제17조 제4항에 따른 재심 청구를 심사·조정할 수 있다.

② 「정부조달에 관한 협정」 부록I 부속서 3에 규정된 기관 중 별표 1 외의 기관이 정부조달협정 등에 따라 시행하는 국제입찰에 의한 공기업·준정부기관 조달 계약 과정에서 제17조 제1항 각호의 사항으로 인하여 불이익을 받은 자가 이의신청을 거쳐 위원회에 재심 청구를 하는 경우 위원회는 이를 심사·조정할 수 있다.

- 우리나라 대법원 판례는 국가나 지자체가 당사자가 되는 공공 계약을 사경제의 주체로서 체결하는 ‘사법(私法)상의 계약’으로 보고 있기 때문에, 최근 빈번하게 발생하고 있는 입찰 관련 분쟁을 해결하기 위한 소송은 행정법원이 아니라 민사법원에 제기해야 한다는 점에 유의해야 함.
- 판례의 입장은 공공 계약이 대등한 당사자 사이의 법률관계라는 기본 속성을 갖는 것으로 보고 있음.
- 그럼에도 불구하고 재심 구조의 근간인 이의신청제도는, 현실에서 계약의 상대방으로부터 분쟁 여부를 한번 심사받는다든 점에서 대등한 당사자간의 법률 관계라는 구조를 사실상 훼손할 우려가 큼.
- 이와 달리 「건설산업기본법」상의 건설분쟁조정위원회를 이용하고자 할 경우에는 이의신청 절차를 거치지 않고 바로 조정 절차의 이용이 가능함.
- 이의신청제도를 둔 것은 미국의 입법례를 참고한 것으로 보이는데, 미국은 재판제도를 통한 권리 구제가 현실적으로 우리보다 손쉽다는 점에서 분쟁 처리의 제도적 환경을 충분히 고려한 제도 도입이 절실하다고 할 수 있음.

(3) 여전한 실질적 조정 대상의 한정

① 구체적 항목상의 제약

- 2013년 6월 국가 계약과 관련한 분쟁을 신속하게 조정하기 위해 국제계약분쟁조정위원회에서 국가계약분쟁조정위원회로 전환했을 당시에 조정위원회의 심사 대상이 입찰참가 자격, 낙찰자 결정 등에 대한 사항으로 한정되어 그 실효성을 확보하기 어려울 것으로 전망되었음.
- 이와 같은 ‘심사 대상의 협소’ 문제점을 개선하기 위하여 정부는 2014년 11월 4일에 「국가계약법 시행령」 제110조 제2항 신설 등을 통해 일부 적용 대상을 확대함.
- 조정 대상이 지나치게 한정됨으로써 조정 절차의 이용이 사실상 가로막혀 있던 문제점을 개선하기 위하여 정부는 주요한 분쟁사유로 거론되던 설계변경에 따른 계약금

액 조정, 지체상금, 계약 기간의 연장 등을 국가계약분쟁조정위원회에서 심사·조정할 수 있도록 보완한 바 있음.

<표 4> 건설분쟁조정위원회와 조정 대상 비교

구분	국가계약분쟁조정위원회	건설분쟁조정위원회
조정 대상	1. 국제입찰에 따른 정부조달계약의 범위와 관련된 사항 2. 입찰참가 자격과 관련된 사항 3. 입찰공고 등과 관련된 사항 4. 낙찰자 결정과 관련된 사항 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 5-1. 계약금액 조정과 관련된 사항 5-2. 지체상금과 지체일수 산입 범위와 관련한 사항	1. 설계, 시공, 감리 등 건설공사에 관계한 자 사이의 책임에 관한 분쟁 2. 발주자와 수급인 사이의 건설공사에 관한 분쟁. 다만, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」의 해석과 관련된 분쟁은 제외한다. 3. 수급인과 하수급인 사이의 건설공사 하도급에 관한 분쟁. 다만, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」을 적용받는 사항은 제외한다. 4. 수급인과 제3자 사이의 시공상 책임 등에 관한 분쟁 5. 건설공사 도급 계약의 당사자와 보증인 사이의 보증 책임에 관한 분쟁 6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항에 관한 분쟁 6-1. 수급인 또는 하수급인과 제3자 간의 자재의 대금 및 건설기계 사용 대금에 관한 분쟁 6-2. 건설업의 양도에 관한 분쟁 6-3. 법 제28조의 규정에 의한 수급인의 하자담보 책임에 관한 분쟁 6-4. 법 제44조 규정에 의한 건설업자의 손해배상 책임에 관한 분쟁

- 분쟁이 입찰참가 자격과 낙찰자 결정 등 입찰 단계보다 계약 이행 단계에서 발생하는 경우가 많은 현실을 반영하여 조정 대상을 확대하였으므로 발주기관과 건설업체 간의 분쟁 조정 신청이 늘어날 것으로 예상되었지만, 그 결과는 주목할 만한 변화를 이끌어내지 못한 것으로 보임.
- 분명히 조정 대상이 일부 확대된 것은 맞지만, 현행 위원회의 심의 의결 사항 항목이 공공공사 계약에 관한 분쟁 유형을 망라하는 종합적 성격을 갖고 있지 않기 때문에 조정 절차의 이용에 대해 분쟁 당사자들이 앞으로도 관심을 가질 수 있을지는 의문이라고 하지 않을 수 없음.

② 계약 금액상의 제약

- 이의신청을 할 수 있는 정부조달계약의 최소 금액은 공사 계약의 경우 70억 원으로 정해져 있음(법 제28조, 영 제110조).
- 전문건설공사의 경우는 7억 원 이상으로 하며, 시·군·구인 경우도 포함됨.
- 이처럼 이의신청 대상 금액의 제한으로 현장에서는 국가계약분쟁조정위원회의 조정절차 이용이 상당부분 봉쇄되고 있으며, 분쟁해결을 위해서는 불가피하게 법원의 재판 또는 국토부 산하 건설분쟁조정위원회의 조정 절차를 이용할 수밖에 없는 실정임.
- 공사 관련 분쟁이 발생하는 경우, 그 해결 방식으로는 공사 금액의 규모가 작을수록 비용과 시간이 많이 드는 재판 절차보다 신속하고 저렴하게 해결해야 할 필요성이 더 클 수도 있다는 점이 거의 반영되고 있지 않음.

(4) 발주자의 조정 절차 참여 기피로 조정제도에 대한 관심도 추락

- 공공공사 계약의 특성상 계약 상대방에 대한 발주자의 계약상 우월적 지위를 부정하기 어렵고, 발주자의 경우 감사 등을 이유로 조정보다는 소송 절차를 선호하는 경향이 큰 편이라고 할 수 있음.
- 발주자의 경우 소송 절차를 통하여 분쟁 처리가 장기화될수록 담당 공무원의 업무상 책임이 희석되는 등 반사적 효과도 있어 신속한 분쟁 처리에 관한 절박함이 그다지 크지 않음.
- 이러한 경향은 당사자 주도의 분쟁 처리를 근간으로 하는 조정제도의 특성에는 부합할지 모르나 국내 건설공사 관련 분쟁 처리 시스템이 제대로 정착되고 있지 않은 현실에서는 조정 절차의 이용을 기피하는 결과로 이어지는 경우가 많음.
- 특히, 건설분쟁조정위원회의 조정 절차에서는 피신청인의 분쟁 조정 절차 참여를 의무화하고 있으며, 하자심사·분쟁조정위원회도 조정 절차 참여 의무화를 채택하고 있는바, 이러한 입법례가 증가하고 있다는 것은 ‘존재하나 사실상 작동하고 있지 않는’ 국내 각종 분쟁조정위원회의 이용 활성화와 관련하여 시사하는 바가 큼.

(5) 조정위원의 구성 비율 편중

- 국내 대다수의 분쟁 처리 관련 조정위원회는 별도의 법적 근거에도 불구하고 중앙부처에 소속된 행정형에 속하기 때문에 조정절차의 이용률 및 조정결과의 신뢰도 제고를 위해서 소속 기관으로부터의 독립성 확보 필요성이 큰 편임.
- 조정위원회의 구성 단계부터 분쟁당사자에게 중립적인 입장을 확실하게 보여주지 않을 경우 공정성 훼손에 대한 우려와 조정절차 전반에 대한 불신 등을 극복하기 어려울 것임.
- 그런데 현행 「국가계약법」은 제척·기피·회피 제도의 적용 등 제도적 장치 마련을 통하여 조정위원의 중립성과 공정성을 확보하고 있음에도 불구하고, 조정위원의 구성 비율과 관련해서는 발주자 위주로 상당히 편중된 모습을 보이고 있어 계약 상대방인 건설업체가 중립성과 공정성에 대한 의구심을 가질 만한 구조를 보이고 있음.
- 첫째, ‘재심 청구를 심사·조정하도록 하기 위하여 기획재정부에 국가계약분쟁조정위원회를 둔다’고 하면서(법 제29조 제1항), 기획재정부 장관이 지명하는 고위 공무원단에 속하는 공무원을 조정위원회의 당연직 위원장으로 규정(영 제111조 제2항)하고 있다는 점을 들 수 있음.
- 대표적인 발주처 중앙관서의 장인 기획재정부 장관이 위원장을 지명하는 권한을 보유하고 있는 것은, 기획재정부 산하로 되어 있는 국가계약분쟁조정위원회가 정부의 영향력에서 벗어나 과연 독립성을 갖고 조정제도를 운영할 수 있을 것인지의 의구심 및 분쟁당사자 사이에서의 실질적인 중립성 유지에 대한 우려를 자아내게 할 가능성이 큼.
- 둘째, 국가계약분쟁조정위원회의 위원 정원은 위원장 1명을 포함하여 15명 이내로 구성되는데(법 제29조 제1항), 그 구성 비율을 보면 공익을 대표하는 민간위원이 6명(영 제111조)인 데 비하여 현직 공무원으로서 당연직 위원으로 참여하는 정부위원²²⁾은 8

22) 정부위원은 기획재정부 국고국장, 미래창조과학부 국제협력관, 국방부 계획예산관, 행정자치부 지방재정정책관, 산업통상자원부 무역정책관, 국토교통부 건설정책국장, 조달청 시설사업국장, 방위사업청 계획지원부장으로 함(영 제111조, 국가계약분쟁조정위원회 운영규정 제3조).

명으로 너무 많음.

- 이러한 조정위원 구성의 비율 쏠림 현상은 국가계약분쟁조정위원회의 운영과 조정 절차의 진행 과정에서 중립성과 공정성을 위협할 가능성이 큼.
- 셋째, 국가계약분쟁조정위원회의 의사결정 방법이 전원 일치가 아닌 ‘제적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결’하는 방식을 따르고 있으며(‘국가계약분쟁조정위원회 운영규정’ 제6조), 가부동수(可否同數)인 경우에는 위원장이 결정하는 바에 따른다고 되어 있다는 점도 구조적인 문제를 야기할 수 있을 것으로 보임.
- 위원회 구성과 관련하여, 기획재정부 재정업무관리관을 당연직 위원장으로 하고 있는 점과 당연직 8명²³⁾이 정부의 각 부처(발주처)를 대표하는 정부위원인 데 비해 공익을 대표하기 위하여 위촉된 민간위원(교육인 2명, 연구인 2명, 법조인 2명)은 총 위원 15명의 절반에도 미치지 못하는 6명에 불과함.
- 전체 조정위원의 수가 15명 이내로 제한되어 있는 점을 감안할 때 현재의 의사정족수와 의결정족수 규정은 정부위원 8명만으로도 일방적인 운영을 가능하게 할 정도이기 때문에 그만큼 민간위원들의 발언권과 의결권은 약화될 수밖에 없는 구조이며, 이는 계약 상대방인 건설업체로 하여금 편향되지 않은 공정한 조정을 기대하기가 어려울 것이라는 선입견을 심어주게 되어 조정 절차의 이용을 기피하게 만들 가능성이 큼.

IV. 개선 방안

- 분쟁의 합리적 처리를 위한 조정 절차가 마련되는 등 제도가 존재하고 있음에도 불구하고 분쟁 당사자에게는 별다른 도움이 되지 못하여 결과적으로 국가계약분쟁조정위원회가 유명무실한 상태에 놓여 있는 현실의 타개와 이용률 제고를 위해서는 다음과 같은 개선이 필요할 것임.

23) 기재부 국고국장, 미래부 국제협력관, 국방부 계획예산관, 행자부 지방재정정책관, 산자부 무역정책관, 국토부 건설정책국장, 조달청 시설사업국장, 방사청 계획지원부장(이상 2014년 12월 31일 기준).

1. 실효성 있는 상설 기구화를 위한 사무국 설치 필요

- 조정위원회는 무엇보다 분쟁 당사자가 편리하고 쉽게 이용할 수 있어야 하고, 건설 산업을 제대로 이해하고 있는 전문가들로부터 충분한 상담을 받을 수 있는 시스템을 갖추고 있을 때 비로소 활발한 이용을 기대할 수 있음.
- 관련 입법례를 찾아보면, 「건설산업기본법」 제69조 제4항에서도 ‘위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무국을 두며, 위원회 위원의 조사 업무를 보좌하기 위하여 사무국에 전문위원을 둘 수 있다’고 명시적 규정을 두고 있음.
- 이러한 측면에서 본다면, 현행 법제는 조정위원회의 설치 근거를 두는 데 그치고 있다고 해도 과언이 아니며, 사안이 있을 때마다 간헐적으로 조정위원회를 개최하는 정도로는 국가계약분쟁조정위원회의 이용률을 높이고 활성화시키는 데 한계가 있을 수 밖에 없음.
- 따라서 관계 법령상의 각종 조정위원회 운영 상황 사례 등을 참고할 때, 국가계약분쟁조정위원회의 활성화를 위해서는 조정 절차 수행을 위한 업무 지원은 물론이고, 상담이나 정보 제공 등의 실질적인 업무도 상시적으로 수행할 수 있는 사무국 설치가 반드시 필요함.
- 상설 상담 코너의 운영은 건설 현장들이 전국에 산재되어 있는 점을 감안할 때 이의 신청 또는 분쟁 조정 신청자들이 불편하지 않도록 오프라인과 온라인 상태에서 모두 이용 가능한 방안을 마련해야 함.
- 상담이나 관련 정보의 제공은 공사 계약 관련 분쟁의 발생을 사전에 막을 수 있는 사전 예방적 효과도 가질 수 있을 것으로 기대됨.
- 국가계약분쟁조정위원회 사무국의 실효성 있는 운영을 위해서는 기획재정부나 국토교통부 등 관계 당국 외에 건설협회 등 건설 유관 기관들과도 긴밀하게 연계시킴으로써 변화하는 건설시장의 환경 변화를 고려함과 동시에 건설 현장의 애로점들도 충분히 반영할 수 있도록 탄력적이고 능동적인 조직 시스템으로 발전시켜 나가야 할 것임.

2. ‘계약조사관’ 제도의 신설

- 분쟁 사안의 객관적이고 공정한 판단을 위해서는 해당 사안의 발생 배경과 현장 사정, 그리고 당사자 주장의 사실 관계 부합 여부 등을 확인할 필요가 적지 않은바, 이와 같은 관련 자료의 조사 및 검토 등을 전담할 수 있는 이른바 ‘계약조사관’ 제도를 신설할 필요가 있음.
- 현행 「국가계약법」 시행령 제94조에서 규정하고 있는 자문위원회 성격의 ‘계약심의회’나 「지방계약법」 제32조 및 동법 시행령 제106조 내지 109조에서의 ‘계약심의위원회’ 등이 일부 유사한 듯 보이기도 하지만, 두 기구 모두 조사 기능을 본질적 기능으로 하고 있는 것이 아니어서 분명한 차이가 있음.
- 또한, 현재 국가계약분쟁조정위원회도 심사·조정이 요청된 사항에 관한 서류 제출 요구권과 관계 전문기관에 감정·진단과 시험 등의 의뢰권, 그리고 분쟁 당사자에 대한 의견 진술 기회 제공 및 의견 청취권 등의 권한이 있기는 하지만, 분쟁 사안이나 제출된 서류 내용의 객관적 확인 작업을 수행할 수 있는 권한이나 인적·물적 시설에 대한 확인 조사 등의 명시적인 규정이 전혀 없어 분쟁 사안의 정확한 분석이 쉽지 않을 것임.
- 따라서 분쟁 사안에 대한 정확한 파악과 분석, 그리고 상설 조정위원회로서의 실효성 있는 기능 유지 등을 위해서는 ‘계약조사관’ 제도가 반드시 필요함.
 - 참고할 만한 현행 법제로는 「건설산업기본법」, 「주택법」, 「공정거래법」, 「환경분쟁조정법」 등에서의 조사관제도를 들 수 있음.
 - ‘계약조사관’의 소속은 국가계약분쟁조정위원회에 두되, 국가나 지자체로부터의 업무상 독립성을 확보하여 분쟁 당사자(발주처와 계약 상대방 등) 모두에게 공정성과 신뢰감을 줄 수 있도록 해야 할 것임.

<표 5> 관계 법령상의 분쟁조정위원회별 조사권 관련 규정 비교

위원회 명칭	근거 법령	조사권 제도 명시
건설분쟁 조정위원회	건설산업기본법 제75조	건설분쟁조정위원회가 필요하다고 인정하면 위원회의 위원, 전문위원, 국토교통부 소속 공무원으로 하여금 관계 서류를 열람하게 하거나 관계 사업장에 출입하여 조사하게 할 수 있음.
하자심사분쟁 조정위원회	주택법 제46조의 10	위원회가 조정 등을 신청받은 때에는 위원장은 위원회의 사무국 직원으로 하여금 심사·조정 대상물 및 관련 자료를 조사·검사 및 열람하게 하거나 참고인의 진술을 들을 수 있도록 할 수 있음. 이 경우 사업 주체 및 입주자대표회의 등은 이에 협조하여야 함. 조사·검사 등을 하는 사람은 그 권한을 나타내는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 함.
한국공정거래 조정원 (공정거래분쟁 조정협의회)	공정거래법 제48조의 7	해당 분쟁조정 사항에 관한 사실을 확인하기 위하여 필요한 경우 조사를 하거나 분쟁 당사자에 대하여 관련 자료의 제출이나 출석을 요구할 수 있음.
환경분쟁 조정위원회	환경분쟁조정법 제32조	조정위원회는 분쟁의 조정을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 조정위원회의 위원 또는 심사관으로 하여금 당사자가 점유하고 있는 공장, 사업장 또는 그 밖에 사건과 관련된 장소에 출입하여 관계 문서 또는 물건을 조사·열람 또는 복사하도록 하거나 참고인의 진술을 들을 수 있음.
건축분쟁 전문위원회	건축법 제95조 (조정위원회)	조정위원회는 조정에 필요하다고 인정하면 조정위원 또는 사무국의 소속 직원에게 관계 서류를 열람하게 하거나 관계 사업장에 출입하여 조사하게 할 수 있음.
	건축법 제98조 (재정위원회)	재정위원회는 분쟁의 재정을 위하여 필요하다고 인정하면 당사자의 신청이나 직권으로 재정위원 또는 소속 공무원에게 다음 각 호의 행위를 하게 할 수 있음. 1. ~2. <생략> 3. 사건과 관계있는 문서나 물건의 열람·복사·제출 요구 및 유치 4. 사건과 관계있는 장소의 출입·조사

- 기대 효과로는, ‘계약조사관’ 제도를 도입할 경우 관련 자료나 분쟁 당사자 등이 제출한 자료의 확인은 물론이고 현장 조사 등을 거쳐 분쟁의 정확한 내용을 파악하고 이를 바탕으로 합리적·객관적·공정한 조정안을 마련하는 데 기여하는 바가 클 것임.
- 발주자에 대한 계약 상대자의 열악한 계약상 법적 지위를 실질적으로 보완하거나 발주자를 계약상의 권리 의무 측면에서 견제하는 역할도 수행하게 될 것임.
- 계약조사관은 일정 규모 이상의 공사 현장을 방문하여 공사 계약이 본래의 계약 내용대로 적절하게 이행되고 있는지(계약 이행 상태 점검) 또는 공사 단계를 거치면서 발생하는 이의나 갈등, 분쟁 등은 없는지를 확인(사전 모니터링)하는 기능을 갖게 될 경우 신속한 현장 중심의 해결도 기대해볼 수 있을 것임.

3. 분쟁 당사자의 조정 절차 참여 의무화

- 당사자가 분쟁 해결의 주도권을 갖게 하는 조정제도의 일반적인 특성상 조정 절차에

의 참여나 중도 탈퇴는 자유롭게 보장되고 있는 것이 대부분인데, 경우에 따라서는 조정 절차를 소송으로 가기 위한 탐색전 정도로 보는 경향도 있음.

- 또한 조정을 통한 해결보다 장기간이 걸리는 소송을 통해 당사자 자신의 근무 기간이 지나가기를 바라는 일부 관행 등의 영향으로 조정 절차에의 참여를 발주자가 그다지 반기지 않는 분위기가 존재하는 것도 조정위원회의 활성화를 가로막는 한 가지 요인이 되는 것으로 추정됨.
- 당사자로 하여금 조정 절차에의 참가를 의무화하고 있는 입법례로는, 당사자 쌍방의 참여를 의무화한 「건설산업기본법」이나 당사자 일방인 사업 주체의 참여를 의무화한 「주택법」 등에서 찾아볼 수 있음.
 - 「건설산업기본법」 제72조에서 ‘건설분쟁조정위원회는 당사자 중 어느 한 쪽으로부터 분쟁의 조정을 신청받으면 그 신청 내용을 상대방에게 알려야 하며, 상대방은 그 조정에 참여해야 한다’고 규정하고 있음.
 - 「주택법」 제46조의 5에서 ‘하자심사·분쟁조정위원회는 당사자 일방으로부터 조정 등의 신청을 받은 때에는 그 신청 내용을 상대방에게 통지하여야 한다. 위원회로부터 분쟁 조정의 통지를 받은 사업 주체는 분쟁 조정에 응해야 한다’고 규정하고 있음.
- 따라서 조정의 이용을 제고하여 조정위원회의 활성화를 촉진시키기 위해서는, 「주택법」이나 「건설산업기본법」에서 보는 바와 같이 조정제도의 활성화 단계까지 조정 절차 참가를 의무화할 필요가 있음.
 - 양 당사자 모두에게 조정 절차의 참여를 의무화시키기가 힘들다면, 조정제도 활성화라는 정책적 차원에서 단계적 개선을 추진하여 우선 발주자(계약 공무원)의 조정 절차 참가만이라도 의무화할 필요가 있음.

4. 충분한 분쟁 조정 신청 및 준비 기간 부여

- 공공공사의 성격상 그 내용이 복잡하고 현장에서 계약 체결시 예상하지 못한 상황이 발생하는 경우도 적지 아니하므로 사안이 발생한 경우 당사자간 협의 대상인지 아니면 이의신청 대상으로 보아 분쟁 조정 등을 예상하여 계약서 검토, 관련 자료나 증거

수집, 증인 확보 등을 해야 하는지 등을 판단할 충분한 검토 시간이 필요함.

- 「국가계약법」 제28조에서는 이의신청과 관련하여 그 원인이 되는 행위가 있었던 날부터 15일 이내 또는 그 행위가 있음을 안 날부터 10일 이내에 해당 중앙관서의 장에게 하여야 한다고 명시하고 있음.
- 해당 중앙관서의 장은 이의신청을 받은 날부터 10일 이내에 심사하여 시정 등 필요한 조치를 해야 하고 그 조치에 이의가 있는 자는 통지를 받은 날부터 15일 이내에 국가계약분쟁조정위원회에 조정을 위한 재심(再審)을 청구할 수 있음.
- 국가계약 분쟁조정 절차가 재심 구조로 운영되는 결과를 감안할 때, 분쟁 조정을 위한 첫 번째 절차는 원인 행위가 있었던 날부터 최장 15일 이내에 이루어져야 한다는 제약이 있는 셈임.
- 현행 「조달청 공사계약 특수조건」이나 「서울시 공사계약 특수조건」에서도 국가계약법령과 마찬가지로 분쟁 해결과 관련한 조항에서 이의신청 내지 조정을 신청할 수 있는 기간을 제한적으로 규정하고 있음.

<표 6> 공사계약 특수조건상의 분쟁 해결 조항

구분	구체적 내용
「조달청 공사계약 특수조건」 [조달청 지침 제4928호] 제19조	<p>② 계약 상대방은 당해 계약의 이행과 관련하여 분쟁의 사유가 되는 사안이 발생한 날 또는 지시나 통지를 접수한 날로부터 30일 이내에 계약담당 공무원과 공사 감독관에게 동시에 협의를 요청하여야 한다.</p> <p>④ 계약 상대방은 ...통지를 받은 날로부터 30일 이내에 통지 내용에 대한 수용 여부를 계약담당 공무원에게 통보하여야 하며, 이 기간 내에 통보하지 않은 경우에는 이를 거절한 것으로 본다.</p>
「서울시 공사계약 특수조건」 [서울특별시 예규 제711호] 제21조	<p>② 계약 상대방은 해당 계약의 이행과 관련하여 분쟁의 사유가 되는 사안이 발생한 날 또는 지시나 통지를 접수한 날부터 30일 이내에 이에 대한 사건과 상황을 기술한 분쟁 제기 문서를 공사 감독관을 거쳐 계약 담당자에게 통지하여야 한다.</p> <p>③ 계약 상대방은 ...분쟁의 제기를 통지한 날부터 45일 이내에 분쟁 사안의 금액과 근거에 대하여 상세히 기술되어 있는 문서와 증빙·증거 자료를 공사 감독관을 거쳐 계약 담당자에게 제출하여야 한다.</p> <p>⑥ 계약 상대방이 ...결정 통지를 받은 날부터 30일 이내에 이의를 제기하지 아니한 때에는 그 결정에 동의하여 분쟁이 해결된 것으로 본다. 다만 계약 상대방이 이 기간 내에 이의를 제기하는 경우에는 제22조에 따라 처리한다.</p>

- 그런데 국가계약법령 등에서 이의신청 및 분쟁조정 신청 등과 관련한 기간을 상당히 단기간으로 제한하는 것은 발주자를 상대로 한 계약 당사자의 권리 주장 자체를 사실상 제약하는 결과가 될 가능성이 있음.
- 계약 상대자인 건설업체들은 공사가 진행 중이고 또한 공사계약 이행 중인 상태에서 발주자를 상대로 이의신청을 할 경우 불이익을 받지 않을까라는 염려로 선불리 결정을 내리기가 쉽지 않은 게 현실임.
- 과도한 기간 제한은 이의신청이나 분쟁조정 신청 자체를 제대로 검토해보지도 못한 채 소송 절차로 내몰리게 만드는 등 결국 조정 절차 이용에 제약으로 작용함.
- 따라서 이의신청 및 분쟁조정 신청 기간이 지나치게 단기에 그치고 있는 점을 개선할 필요가 있으며, 그 기간은 대략적으로 준공 후 6개월 이내까지 허용토록 해야만 조정 절차에 의한 분쟁 해결이 활발하게 이루어질 수 있을 것임.
- 공사 계약의 이행 중에는 발주처가 현실적으로 계약상 우월적 지위에 있기 때문에 해당 공사의 원활한 진행을 위해서는 발주처를 상대로 공사 도중 이의신청이나 조정 청구가 사실상 불가능하다는 점과 소송의 경우 제소 기간이 공사대금채권은 3년, 기타 「상법」 상의 채권은 5년이라는 점 등을 고려할 필요가 있음.

5. 조정 대상의 추가 확대

- 현행 「국가계약법」 제28조에서 이의신청 사유로 열거하고 있는 사항들이 분쟁 조정의 대상이라고 할 수 있음.
- 70억원 이상 정부조달계약의 범위와 관련된 사항, 입찰참가 자격과 관련된 사항, 입찰 공고 등과 관련된 사항, 낙찰자 결정과 관련된 사항, 기타 계약금액 조정과 관련한 사항, 지체상금과 지체일수 산입 범위와 관련한 사항 등임.
- 그러나 건설공사의 모든 단계에서 발생할 수 있는 계약상의 갈등이나 분쟁은 매우 다양한 편인데, 비록 「국가계약법」이 최근에 조정 대상을 확대하기는 했지만, 그럼에도 불구하고 「건설산업기본법」에서 규정하고 있는 분쟁 조정 대상과 비교해보더라도 공사계약 이행 과정상의 모든 갈등이나 분쟁 유형을 망라하고 있다고 할 수는 없음.

- 이로 인해 분쟁 당사자들은 법적 전문가가 아닌 경우 해당 사안이 이의신청 또는 분쟁 조정 대상이 되는지 여부를 판단하기가 쉽지 않아, 상담 등의 상설 서비스를 받을 수 없는 국가계약분쟁조정위원회의 운영 현실을 감안할 때 이용을 망설일 가능성이 큰 것으로 판단됨.
- 따라서 조정 대상을 「건설산업기본법」상의 조정 대상에 준할 정도로 확대하여 공공 공사와 관련한 모든 갈등이나 분쟁의 해결에 조정 절차를 이용할 수 있도록 추가적으로 확대할 필요가 있음.
- 설계, 시공, 감리 등 건설공사에 관계한 자 또는 발주자와 계약 상대자(건설업체) 사이의 책임에 관한 분쟁, 계약 상대자의 하자담보 책임이나 손해배상 책임 등에 관한 분쟁들을 그 적용 대상에 추가함으로써 국가계약분쟁조정위원회가 명실공히 공공 계약의 분쟁조정 기구로 거듭나도록 해야 함.

6. 이원화된 국가·지방 분쟁조정위원회의 통합 운영

- 현재 공공 계약은 발주처가 국가 또는 지자체 여부에 따라 근거 법령도 「국가계약법」과 「지방계약법」으로 나누어지고, 그에 따른 조정위원회도 각 법령 및 주무 부처별로 규정해 놓고 있음.
- ‘국가계약분쟁조정위원회’는 「국가계약법」 제29조 등에 근거하며 기획재정부를 주무 부처로 하고, ‘지방자치단체계약분쟁조정위원회’는 「지방계약법」 제35조 등에 근거하여 행정자치부를 주무 부처로 함.
- 국가계약분쟁조정위원회가 인지도가 낮고 이용률마저 극히 저조하여 활성화되지 못하고 있는 상태에서 지역 여건상 전문성과 역량을 갖춘 조정위원 확보 등에 더욱 어려움이 있는 지방계약분쟁조정위원회도 운영되는 등 이원화되어 있어 조정제도의 활용을 기피하는 악순환으로 이어지고 있음.
- 최근의 입법례를 보더라도 중앙과 지방의 조정위원회를 통합하여 운영하는 방향으로 개선하는 경향을 보이고 있음.
- 그동안 실적이 전무하다시피 한 건설분쟁조정위원회의 경우도 효율적 운영을 추진하

고자 「건설산업기본법」을 획기적으로 개정하여 중앙위원회 한 곳으로 통합하였는데, 이러한 입법례를 참고할 만함.

<표 7> 중앙 및 지방 조정위원회를 통합한 「건설산업기본법」 제69조 개정 전·후 비교

개정 이전	개정 이후
① 건설업 및 건설용역업에 관한 분쟁을 조정하기 위하여 국토교통부 장관 소속으로 <u>중앙건설분쟁조정위원회(중앙위원회)</u> 를 둔다. ② 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사는 필요하면 시·도지사 소속으로 <u>지방건설분쟁조정위원회(지방위원회)</u> 를 둘 수 있다.	건설업 및 건설용역업에 관한 분쟁을 조정하기 위하여 국토교통부 장관 소속으로 <u>건설분쟁조정위원회</u> 를 둔다.

- 따라서 국가계약분쟁조정위원회 및 지방계약분쟁조정위원회의 이원 체제를 유지하기 보다는 가칭 ‘정부계약분쟁조정위원회’로 일원화하여 조정을 활성화시킨 후 단계적으로 지방위원회 등 지방 조직으로까지 확대하는 것이 현실적 대안이 될 수 있을 것임.
- 건설공사 관련 분쟁의 처리라는 점에 공통점이 있으므로 중·장기적으로는 공공공사 혹은 민간공사의 구분에 구애받지 않고 조정 절차에 의한 분쟁의 합리적 처리가 체계적으로 이루어질 수 있도록 조정 기능 외에 알선과 중재 기능까지 포괄하는 종합적 분쟁처리기관으로서 가칭 ‘건설공사계약분쟁조정위원회’로의 통합도 모색할 만함.

7. 중립성·공평성·신뢰성 확보를 위한 위원 구성 비율의 균형 회복

- 분쟁 당사자 모두가 공감할 수 있는 국가계약분쟁조정위원회의 운영 및 조정 절차 진행 과정에서의 중립성·공정성 확보를 위해 위원장 선출 제도의 개선과, 정부위원 위주의 현행 조정위원 구성의 편중 현상도 해소해야 함.
- 구체적으로는, 위원장을 민간위원 가운데 선출하도록 하고, 당연직 위원으로 참여하는 공무원인 정부위원과 공익을 대표하는 다른 민간위원의 구성 비율도 최소한 동일 수준으로 하거나 민간위원 비중을 더 늘리는 방향으로 개선할 필요가 있음.
- 또한 분쟁 조정에서 가장 기본이 되는 바는 합리적인 조정안을 도출하는 것이므로 이를 위하여 조정위원회의 중립성과 공평성, 신뢰성 확보는 물론이고 전문 인력 위촉

대상을 충분히 사전에 확보함으로써 조정 결과의 일관성 및 조정위원들의 전문성과 책임의식의 고취를 위한 제도적 정비도 중요하다고 할 수 있음.

- 현재 대부분 행정형으로 구성된 국내 각종 조정위원회는 조정 대상 사안들이 복잡하고 신청 건이 급증하는 경우, 제한된 소수의 조정위원들로서는 심도 있는 검토와 조정안 마련이 어려울 수 있으므로 충분한 전문 인력 풀을 확보하는 것도 중요함.

8. 조정위원회의 독립 기구화 여부는 장기 과제로

- 국내의 각종 조정위원회는 행정형으로 구성되어 있는 점에서부터 중립성과 공정성 논란이 제기되고 있는데, 이러한 문제점의 해소를 위하여 조정위원회를 민간에게 이관하는 등의 독립 기구화하는 방안도 충분히 검토할 만함.
- 하지만 국내 현실을 감안할 때 조정제도의 활성화 단계에 이를 때까지는 현재의 방식에서 출발하는 것이 적절함.
- 조정위원회를 상설화하여 활발한 이용을 기대하려면 국토교통부 산하의 하자심사·분쟁조정위원회의 사례에서 보듯 운영상 상당한 비용이 소요되고, 조정위원회간의 판단이 상이하게 나올 경우 조정 결과에 대한 공신력이 훼손될 우려가 있을 수 있음.
- 국내 행정형 조정제도가 가진 태생적 한계를 현실적으로 완전히 제거하기는 힘들지만, 국가계약분쟁조정위원회가 기획재정부 소속이라는 점에 따른 공정성 시비는 이의 신청 절차의 개선 등을 통해 어느 정도 잠재울 수 있을 것으로 보임.
- 따라서 조정위원회의 초기 정착 단계에서는 현재처럼 주무 부처 소속의 행정형으로 하되, 조정위원의 신분 보장과 선출 요건을 개선하여 실질적인 중립성과 공정성 확보 등을 모색하는 것이 현실적 대안이라고 볼 수 있을 것임.

두성규(연구위원 · skdoo@cerik.re.kr)