

# 대형 건설공사의 사전분쟁해결제도에 관한 연구

- DRB 제도를 중심으로 -

2017. 12

두성규

**한국건설산업연구원**

Construction & Economy Research Institute of Korea

## <차 례>

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 제1장 | 연구의 목적 및 범위 .....                         | 1  |
| 제2장 | 건설 분쟁의 분석 .....                           | 5  |
| 1.  | 건설 분쟁의 발생 원인 .....                        | 5  |
| 2.  | 건설 분쟁의 특징 .....                           | 7  |
| (1) | 건설 분쟁의 복잡성 .....                          | 7  |
| (2) | 분쟁 원인의 다양성 .....                          | 7  |
| (3) | 유연한 해결의 필요성 .....                         | 8  |
| (4) | 계약상 우월적 지위의 남용 가능성 .....                  | 8  |
| 제3장 | 국내 건설 분쟁해결제도 현황 .....                     | 11 |
| 1.  | 개관 .....                                  | 11 |
| 2.  | 조정 .....                                  | 13 |
| (1) | 건설분쟁조정위원회 .....                           | 13 |
| (2) | 국가계약분쟁조정위원회 .....                         | 16 |
| (3) | 현행 분쟁조정제도의 문제점 .....                      | 18 |
| 3.  | 중재 .....                                  | 28 |
| 제4장 | DRB의 등장과 발전 .....                         | 31 |
| 1.  | 개관 .....                                  | 31 |
| (1) | 사전분쟁 해결의 기능을 가진 ADR(본문 적색과 불일치) .....     | 31 |
| (2) | 분쟁 해결의 기구로서 'DB(Dispute Board)'의 일종 ..... | 32 |
| 2.  | DRB의 구성 및 운영 .....                        | 34 |
| (1) | DRB의 구성 .....                             | 34 |
| (2) | DRB 심의위원의 자격 .....                        | 35 |
| (3) | DRB의 활동 .....                             | 36 |
| (4) | DRB의 책임 및 비용 .....                        | 38 |
| (5) | DRB 업무의 구체적 절차 .....                      | 39 |

|   |           |
|---|-----------|
| 3. DRB 이용에 따른 긍정적 효과 .....              | 44        |
| (1) 갈등 및 분쟁의 사전 예방 .....                | 44        |
| (2) 분쟁 해결의 높은 성공률 .....                 | 45        |
| (3) 고효율의 분쟁 처리비용 .....                  | 45        |
| 4. DRB에 대한 비판 및 반론 .....                | 46        |
| (1) 분쟁해결제도의 전통적 역할 및 관행과의 괴리 .....      | 46        |
| (2) 경제적 효과 등 가치 창출의 기능 결여 .....         | 47        |
| (3) DRB 자신만의 공정성과 형평성 가치 강요 .....       | 48        |
| (4) DRB 절차의 남용 및 당사자 사이의 관계 악화 우려 ..... | 49        |
| (5) DRB 심의위원의 자질 부족 .....               | 50        |
| (6) DRB의 필요한 정보 획득 제약과 한계 .....         | 50        |
| (7) DRB 단계의 추가에 따른 클레임 절차 지연 .....      | 51        |
| (8) DRB 심리 절차 중 기존 규범과의 괴리 .....        | 51        |
| 5. DRB의 변형 .....                        | 52        |
| (1) 운영상 변형 .....                        | 52        |
| (2) 구조적 변형 .....                        | 53        |
| (3) 절차적 변형 .....                        | 54        |
| <b>제5장 선진국의 DRB 운영 실태 .....</b>         | <b>57</b> |
| 1. 미국 .....                             | 57        |
| (1) 건설 분쟁처리제도의 발전 .....                 | 57        |
| (2) 미국 내 DRB의 등장과 적용확대 .....            | 59        |
| 2. 호주의 DRB .....                        | 63        |
| (1) 건설 분쟁의 처리 동향 .....                  | 63        |
| (2) 호주 DRBs의 등장 .....                   | 65        |
| (3) 호주 DRBs의 구조 .....                   | 66        |
| (4) 오스트랄라시아(호주 및 뉴질랜드)의 DRBs 동향 .....   | 68        |
| (5) 호주의 DRBs 이용 전망 .....                | 70        |
| 3. 최근 세계 DRB 이용 동향 .....                | 70        |
| 4. 시사점(선진국 사례를 통해 본 DRB 정착 요인) .....    | 73        |
| (1) 분쟁해결제도로서의 제도화 확산 .....              | 73        |

|                                       |           |
|---------------------------------------|-----------|
| (2) 계약 당사자간의 신뢰 구축 및 증진 .....         | 73        |
| (3) 분쟁 해결의 놀라운 성공률 .....              | 75        |
| <b>제6장 DRB 제도 정착을 위한 구체적 방안 .....</b> | <b>77</b> |
| 1. DRB 제도의 국내 도입 필요성 .....            | 77        |
| 2. 구체적 적용 방안 .....                    | 79        |
| (1) 국내 도입을 위한 선행적 검토사항 .....          | 79        |
| (2) 기본모델 시안(試案) .....                 | 81        |
| <b>제7장 결론 .....</b>                   | <b>87</b> |
| <b>부록 .....</b>                       | <b>89</b> |
| <b>참고 문헌 .....</b>                    | <b>97</b> |
| <b>Abstract .....</b>                 | <b>99</b> |

## <표 차례>

|  |    |
|--|----|
| <표 II-1> 건설공사 계약과 관련한 위험의 종류 .....               | 6  |
| <표 III-1> 연도별 건설 수주액 대비 분쟁(공사대금) 건수 변화 .....     | 12 |
| <표 III-2> 건설 분쟁의 조정·중재·소송 이용에 따른 비교 .....        | 18 |
| <표 III-3> 조정 대상 비교 .....                         | 21 |
| <표 III-4> 조정위원의 자격 요건 비교 .....                   | 23 |
| <표 III-5> 조정위원의 신분 보장 비교 .....                   | 24 |
| <표 III-6> 분쟁조정위원회별 사무국 설치 및 운영 비교 .....          | 26 |
| <표 III-7> 건설 분쟁의 중재절차 이용 건수 추이 .....             | 29 |
| <표 IV-1> 사전분쟁 처리기구의 개념 비교 .....                  | 33 |
| <표 IV-2> DRB 이용을 위한 점검표(미국 건설산업연구소, CII) .....   | 42 |
| <표 V-1> 2010년 이후 주요 국가별 건설 프로젝트의 DRB 활용 현황 ..... | 72 |
| <표 VI-1> 규정 예시(안) .....                          | 83 |

## <그림 차례>

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| <그림 IV-1> DRB 구성 단계 .....            | 35 |
| <그림 V-1> 미국 워싱턴 주 바운더리 댐 전경 .....    | 60 |
| <그림 V-2> 미국 콜로라도 주 아이젠하워 터널 전경 ..... | 62 |

## 요 약

- 건설공사는 다양한 이해관계를 가진 이들의 참여와 공사계약 내·외부의 영향에 따른 계약내용의 변경에 대한 입장 차이, 공사계약의 이행 과정에서 공기 준수를 둘러싼 갈등과 충돌 등으로 인하여 분쟁 발생이 필연적일 수밖에 없다는 특징을 가지고 있다. 최근에는 이러한 갈등과 분쟁을 얼마나 신속하고 효과적으로 처리하는지 여부가 건설공사의 성공적인 수행 여부를 좌우하는 필수적 요소로 자리매김하고 있을 정도이다. 이런 가운데, 기존의 국내 건설공사 관련 분쟁해결제도는 대부분 분쟁이 발생하고 난 후에 그 처리를 어떻게 하면 신속하고, 효율적이며, 경제적으로 해결할 수 있을까라는 방안 모색에 집중되어 왔다. 분쟁 발생을 최소화하면서도 분쟁 해결에 필요한 시간상·비용상의 경제적인 부담을 줄일 수 있는 대안으로 선진국에서는 일찍이 기존의 재판 절차를 대신한 이른바 ‘대체적 분쟁해결제도’가 등장하여 발전해 오고 있다. 이를 ‘ADR (Alternative Dispute Resolution)’이라고 부른다.
- 국내에서도 ADR은 조정이나 중재 등의 방식으로 「건설산업기본법」을 비롯한 각종 법령 속에 이미 도입되어 있다. 특히 조정이나 중재는 재판절차에서의 경제적 부담을 줄이고 당사자 사이의 자율적 분쟁 해결에 방점을 두는 등, 분쟁 처리와 관련하여 그동안의 많은 개선 노력들이 반영된 비교적 보편화된 제도이다. 그러나 국내에서는 아직 건설 분쟁의 처리를 위한 이용률이 높지 않아 실질적 기능을 제대로 해내지 못하고 있다는 비판이 적지 않다. 아직 사회적 인식의 전환 유도 등을 포함한 많은 과제를 남겨두고 있는 셈이다. 또한 기존의 재판제도나 대체적 분쟁해결제도 모두 ‘사후적 처리’ 방식이기 때문에 분쟁처리 과정에서의 한계가 나타나고 있다. 갈등이나 분쟁 가능성이 있는 사안들에 대하여 현장 해결 혹은 적시(適時) 해결을 통한 사전적 대응이 경제성, 효율성, 기술적 측면에서 보아 가장 바람직하다는 것은 두말할 나위도 없다. 이런 측면에서 볼 때, 바람 잘날 없는 건설현장에서의 분쟁 발생 이전 및 이후의 효과적인 대응

시스템으로서 발주자와 시공사 등 공사계약의 당사자 모두로부터 환영받을 수 있는 ‘DRB(Dispute Review Board ; 분쟁심의위원회)’는 충분한 대안이 될 수 있을 것으로 보인다.

- DRB 개념은 미국 워싱턴 주의 ‘바운더리 댐(Boundary Dam)’ 건설공사에서의 분쟁처리를 위한 대안 모색이 그 시발점이었다고 할 수 있다. 이후 DRB 개념이 구체화되어 공식적으로 활용된 첫 번째 사례는 미국 콜로라도 주 러브랜드 패스(Loveland Pass)에 있는 고속도로상의 ‘아이젠하워터널’ 천공 작업 공사였다. 그 뒤로 미국을 비롯한 지구 곳곳의 건설현장에서 DRB는 건설 쟁점이나 분쟁의 사전 대처 수단이면서 동시에 분쟁을 해결하는 독창적인 수단으로 활발하게 이용되고 있다. DRB 활용에 따른 성공 사례는 미국, 유럽, 호주, 인도, 중국, 영국, 영국 및 기타 지역의 터널 및 교량 공사에서부터 공항, 건물, 열병합 발전소, 도로 등에 이르기까지 거의 모든 상업 건설 분야를 망라하고 있다. DRB는 전 세계에서 2,000개가 넘는 글로벌 건설 프로젝트에 사용되었으며, 그 가치를 금액으로 환산하면 약 1,000억 달러가 넘는 것으로 추정되고 있다. 미국의 경우 DRB가 활용되고 있는 건설 프로젝트(평균 계약금액 4,200만 달러)는 2007년 현재 기준으로 이미 1,000개가 넘었으며, 중재 또는 소송에 의한 분쟁의 처리 없이 건설 프로젝트의 98.7%가 무난하게 완료되었다고 알려지고 있다.
- 이처럼 그 발원지라고 할 수 있는 미국을 포함하여 선진국 등에서의 활용 사례를 볼 때, DRB는 분쟁의 사전 예방 혹은 방지의 효과가 탁월한 기능을 가지면서도 현장 중심의 적시(適時) 해결 효과가 탁월한 것으로 알려지고 있다. 즉, 건설 분쟁의 해결에 있어 경제성과 효율성, 그리고 전문성 측면에서 충분히 기대를 모을 만하다. 따라서 우리 국내에도 DRB의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. DRB제도의 국내 도입은 시공 중의 쟁점 사항이나 분쟁을 즉각적으로 처리하는 기능을 통하여 사전·사후, 그리고 실질적인 분쟁 해결이 가능해지기 때문에 현장 중심 분쟁 처리의 효율성을 극대화할 수 있을 것이다.

건설공사는 다양한 이해관계를 가진 이들의 참여와 공사계약 내·외부의 영향에 따른 계약내용의 변경에 대한 입장 차이, 공사계약의 이행과정에서 공기 준수를 둘러싼 갈등과 충돌 등으로 인하여 분쟁 발생은 필연적일 수밖에 없다는 특징을 가지고 있다. 또한 대부분의 공사가 발주자의 한정된 예산 집행이라는 전제에서 출발되는 경우가 많고, 여러 가지 이유로 인하여 발주자의 추가적 요구사항도 빈번한 편이기 때문에 분쟁 발생을 피하기가 쉽지 않다. 분쟁이 발생한 경우에도 해결방법을 두고 발주자와 시공자 간에 주도권을 확보하기 위한 이른바 ‘살바 싸움’도 치열하다. 그만큼 건설공사의 분쟁은 공사의 수익구조에 미치는 영향이 클 뿐만 아니라 시공 목적물의 품질에 영향을 끼칠 여지가 많다. 당사자 사이에 구축되어 있던 신뢰관계도 무너져 내릴 우려도 있기 때문에 다양한 요소들을 고려한 분쟁해결수단의 합리적인 선택이 중요하다.

기존의 국내 건설공사 관련 분쟁해결제도는 대부분 분쟁이 발생하고 난 후에 그 처리를 둘러싸고 어떻게 하면 신속하고, 효율적이며, 경제적으로 해결할 수 있을까라는 방안을 모색하는 데에 집중되어 왔다. 그 이유는 분쟁해결 수단으로 주로 사용되고 있는 전통적인 재판절차가 소송 기간의 장기화, 소송 대리를 맡은 변호사에 지출되어야 할 비용 과다 등 경제적 비용 부담이 발주자와 시공자 모두의 성공적 공사 마무리에 큰 걸림돌로 작용하였기 때문일 것이다. 또한 건설 분쟁은 최종 재판 결과 여부에 상관없이 계약당사자간에 감정적 대립 등 긴장관계가 쉽사리 해소되지 않은 경우가 많은데, 이러한 상태에서 남은 공사를 진행한다는 것은 원활한 공사 진행이 쉽지 않을 뿐만 아니라 상호 불신에 따른 비효율을 초래할 가능성이 크다. 이에 따라 분쟁의 발생을 최소화시키면서 분쟁해결에 필요한 시간 및 비용 지출 등 경제적 부담을 최소화할 수 있는 대안 모색은 오래 전부터 건설산업에 있어서의 우선적 과제가 되고 있다.

물론 기존 재판 절차의 대체적 분쟁해결제도, 이른바 ‘ADR(Alternative Dispute Resolution)’이 선진국을 중심으로 다양하게 검토되어 왔으며, 국내에도 조정이나 중재 등의 방식으로 「건설산업기본법」을 비롯한 각종 법령 속에 이미 도입되어 있다. 특히 ADR은 분쟁 해결의 자율성 강화라는 장점이 무엇보다 주목을 끈 바 있다. 또한 재판

절차에서의 경제적 부담을 줄이는 등 기존의 건설 분쟁 처리와 관련한 여러 가지 문제점들을 개선하는 구조로 되어 있는 점은 분명하다. 정부 등 공공 발주자를 비롯하여 건설업체도 이러한 장점을 높이 평가하여 여러 차례 이용제고 노력을 기울인 바 있었다.

그러나 아직까지도 조정이나 중재제도의 이용 활성화는 추가적인 개선노력과 인식의 전환 등 많은 과제를 앞에 남겨두고 있다. 주지하다시피 이러한 ADR에 대한 사회적 인식의 전환이 단기간 내 이루어지기가 어렵고, 정부 등 공공발주자도 감사 등 내부의 사정을 이유로 실무부서에서 적극적인 이용을 기피하는 경향이 적지 않기 때문이다. 조정이나 중재절차를 통한 분쟁의 해결을 발주자가 기피하고 있는 국내 현실도 ADR의 정착을 어렵게 만드는 요인이 되고 있다. 이처럼 ADR의 정착 및 실제 이용률 제고까지는 더 많은 시간을 필요로 할 것이다.

하지만, 이용률이 높지 않아 실질적 기능을 해내고 있지 못하는 조정이나 중재제도 등 기존의 대체적 분쟁해결제도들이 건설 분쟁 해결의 유일한 대안이 되기만을 무작정 기다릴 수도 없다는 게 오늘날 건설 분쟁의 현실이다. 물론 ADR의 활성화가 요원하다고 해서 지금의 현실을 방치한 채 기존의 전통적인 재판절차 위주로 회귀할 수도 없다. 재판절차는 그 이용과정에서 과도한 비용부담 및 분쟁종료 이후의 감정적 앙금 상존 등 많은 문제점들을 노출시킨 바 있다. 이에 대한 개선 필요성은 더 이상 거론할 필요조차 없을 정도로 대부분 공감하는 바이다. 소송을 통한 분쟁처리의 문제점들을 기존의 ADR이 어느 정도 극복해내고 있다.

하지만 건설현장의 시각에서 바라본다면 문제는 여기에 그치지 않는다. 기존의 ADR은 사회적 인식 및 이용률 저조 외에도 무엇보다 분쟁이 발생하고 난 뒤의 처리 위주로 기능 및 역할이 제약되어 있다는 근본적인 한계를 벗어나지 못하고 있다. 발주자와 시공자 등 시공 중의 공사계약 주체 사이에 발생하는 갈등이나 분쟁이 현장에서 구체화되기 이전에 방지하거나 예방할 수 있는 기능이나 역할은 기존의 ADR에 거의 반영되고 있지 않다. 건설 분쟁의 특성상 시공 과정에서 다양하게 발생하는 공사계약자 사이의 계약상 입장이나 계약서의 해석에 관한 이견, 불가항력이나 민원 처리 등을 둘러싼 갈등이나 분쟁을 기존의 재판제도나 대체적 분쟁해결제도에 의한 '사후적 처리' 위주로는 충분하다고 할 수 없다. 이들 갈등이나 분쟁 가능성이 있는 사안들에 대하여 현장 해결 혹은 적시(適時) 해결을 통하여 사전적으로 대응하는 것이 경제성, 효율성, 기술적 측면 등에서 보아 가장 바람직하기 때문이다.

누구나 인지하고 있듯이, 공사계약 당사자 사이의 갈등이나 충돌, 분쟁 요인들은 그것이 심각한 단계에 이르기 전에 그 원인을 살펴 해소하도록 하는 것이 당사자가 선택할 수 있는 가장 적절한 대응법이라고 할 수 있을 것이다. 이런 측면에서 볼 때, 바람 잘날 없는 건설 현장에서의 분쟁 발생 이전 및 이후의 효과적인 대응 시스템으로서 발주자와 시공자 등 공사계약의 당사자 모두로부터 환영받을 수 있는 ‘DRB(Dispute Review Board, 분쟁심의회위원회)’가 충분한 대안이 될 수 있을 것이다. 미국 등 선진국에서의 다양하고 풍부한 성공적 이용 사례가 이를 뒷받침해주고 있기도 하다. 따라서 본 연구에서는 시공 중에 발생할 수 있는 분쟁과 관련하여 공사계약 성립과 동시에 구성되어 분쟁 발생 이전의 단계에서부터 그 갈등이나 충돌을 예방하고 방지할 수 있는 DRB 제도를 살펴보고자 한다.

또한 DRB의 이론적 검토와 함께, 간략한 DRB의 절차규칙(안) 제시를 통하여 기초적 단계이지만 국내 현장에서의 도입 가능성을 전제로 한 실천적 운영 가능성까지 점검해 본다.



## 1. 건설 분쟁의 발생 원인

건설공사는 다른 산업에 비해 시공목적물을 완성하는 데 오랜 기간이 소요되고, 규모별 차이가 있기는 해도 상당수의 인원이 각자의 역할과 책임을 가지고 참여하게 된다. 또한 공사비의 규모가 천차만별이기는 해도 상당 부분 각종 위험 요소를 가지고 있기 때문에 공사계약의 내·외부 환경변화로 인한 변동 가능성에 따른 갈등 요인도 적지 않다. 시공 목적물에 따라 차이가 있지만, 최근에는 시공과정이 복잡하고 전기나 정보통신, 소방 등 다른 분야와 연계되는 경우가 많기 때문에 각각의 공사참여자와 상호 협력 과정에서의 충돌이나 갈등 발생 가능성도 배제하기 어렵다. 그 밖에도 계약당사자의 통제 범위 밖이라고 할 수 있는 불가항력에 의한 충격이 있게 될 경우 그에 따른 위험분담을 둘러싼 문제나 민원 등으로 인하여 공사 수행과정에 상당한 차질이 발생하는 경우 책임 여부를 둘러싼 입장 차이도 건설 분쟁으로 이어지는 경우가 적지 않다.

또한 건설 공사계약의 주체를 중심으로 본다면, 발주자의 일반적 책임에 기인하는 사유나 발주과정에서의 발주자 과실에 의한 경우 등도 충분히 예상해볼 수 있다. 불명확한 계약 내용으로 인한 경우도 적지 않다. 계약 내용에 대한 해석 기준을 둘러싸고 계약 당사자 사이에 입장 차이로 인한 갈등이 야기되거나, 불명확한 계약 내용의 처리 기준에 대해서도 충돌이나 갈등이 발생할 여지가 크다. 현장여건이 당초의 공사계약 입찰 공고에서와 상이한 데서 오는 분쟁도 적지 않다. 그것은 현장여건에 대한 계약당사자의 조사 및 확인 의무를 어느 정도까지 요구할 수 있는가에 대한 명확한 기준 설정이 쉽지 않기 때문이다. 현장여건과 해당 지역의 기후여건과의 관계 정립도 현장여건의 숙지 책임을 둘러싸고 논란이 적지 않은 부분이다. 무엇보다 가장 많은 건설 분쟁의 발생원인은 공사대가 지급과 관련되어 있다고 할 수 있다. 공사비의 산출기준을 어떻게 그리고 어느 범위까지 적용할 것인지와 공사대가의 지급시기, 기성대가의 지급, 준공대가의 지급시기 및 방법, 선급금의 지급과 비율 등도 공사계약 내용에 포함시키고 있지만 항상 분쟁 발생의 불씨가 포함되어 있는 사항들이다.

이처럼 건설 공사와 관련한 분쟁을 발생시키는 주요 요인들은 계약과 상이한 현장조건, 공사변경 지시의 수용 여부, 발주자 또는 감리자의 작위나 부작위, 계약문서의 미비나 누락, 관계 공사참여자에 의한 지연, 불가항력 등이며, 이를 공사 위험과 연계하여 정리해보면 아래의 표와 같다.

**<표 II-1> 건설공사 계약과 관련한 위험의 종류**

| 위험의 분류            | 세부 위험의 내용  |
|-------------------|--|
| 물리적 작업 위험         | 지표면의 물리적 조건, 장애를 유발하는 인위적 조건, 결함 있는 자재나 결격사유를 가진 인원의 투입, 시험검사 비용, 날씨나 기후변화, 사업부지의 준비, 부적절한 현장 책임자·작업담당자·작업계획·시공시기·공사비용 등 |
| 지연과 분쟁 위험         | 사업부지의 소유권 확보 불명확, 관련 정보의 제공 지연, 불충분한 작업시행, 계약 내용을 벗어난 작업의 지연 등   |
| 지시와 감독 위험         | 현장 작업담당자의 탐욕·무능력·비능률·비이성적·불공정, 작업 인력간의 소동 부족, 설계상의 결함, 계약조건에 모호한 표현, 감리자의 부적절한 선정 등                                      |
| 인명 손상 및 재산상 손실 위험 | 계약상의 안전 관련 서약 미준수, 불가항력적 사건이나 사고 발생 등  |
| 외부적 위험 요인         | 세무, 노무, 안전 기타 관계 법령에 의한 정책 변화, 시공 관련 공무 처리 지연, 노무자의 파업 등   |
| 변상 또는 보상 위험       | 공사금액의 증감액, 클레임 제기의 지연, 관련 증명서 발급 지연, 공사 참여자의 파산, 환율 변동이나 인플레이션 등   |
| 법률과 중재 위험         | 분쟁처리의 지연, 계약 내용의 불명확 또는 불공정성, 관련 자료 및 기록 보존 미흡, 의사결정 과정의 비용 급증, 관련 법령의 해석 변화   |

출처 : 한국건설기술연구원, '건설시장개방에 대비한 분쟁 및 클레임 방지대책에 관한 연구', 1994.12, 5쪽.

이상과 같은 건설공사 계약과 관련한 위험요인이 현실화하게 되면 공사계약 당사자 사이에 이해관계의 충돌 또는 긴장관계가 형성될 가능성이 높게 되고, 위험 해소를 위한 비용의 부담 주체를 누구로 할 것인가를 정하기 위한 분쟁으로 나아갈 가능성이 커진다.

이를 포괄적 의미의 건설 클레임 혹은 건설 분쟁 등으로 표현한다. 건설 클레임은 주로 발주자나 시공자가 시공과정에서 과실 여부가 모호한 사안에 따른 공사금액의 증가나 공사기간의 연장 등을 상대방에 대해 요구하게 되고, 원만한 협의나 합의에 도달하지 못한 경우에는 본격적인 건설 분쟁 단계로 접어들게 되는 것이다.

## 2. 건설 분쟁의 특징

### (1) 건설 분쟁의 복잡성

건설 분쟁을 야기하는 원인이 다양하다는 점에서도 알 수가 있듯이, 건설 분쟁은 대단히 복잡한 성격을 가지고 있다. 먼저, 다양한 이해관계자가 참여하고 있다는 점이 건설 분쟁을 더욱 복잡하게 만들고 있다. 건설공사의 설계 단계부터 시공과 감리 단계, 그리고 준공 이후의 하자보수 등 여러 공정별 단계를 거치면서 발주자를 비롯하여 설계자, 시공자, 감리자, 수급인, 하수급인, 보증인 등이 관여하기 때문이다. 이러한 많은 공사 계약 관계자들의 권리와 의무 등을 공사계약서에 모두 명문화하기도 어렵다. 이처럼 복잡하게 얽힌 이해관계는 건설 분쟁의 발생 가능성을 높이는 원인으로 작용하고 있는 것이다.

또한 최근에는 공사소음이나 비산 먼지 등에 따른 공사 현장의 주변 주민 등 제3자의 민원제기와 관련한 분쟁도 그 해결이 쉽지 않은 편이다. 민원처리의 주체 및 관계 비용의 분담 등을 둘러싼 입장 차이가 큰 편이어서, 공사 규모가 크거나 주거지역 인근 현장에서 발생하는 분쟁의 주요 원인이 되고 있다. 뿐만 아니라 건설 공정이 복잡하고 견재와 시공기술도 첨단기술과 접목하여 다양하게 발전해오고 있기 때문에 분쟁의 원인 파악도 쉽지 않다. 더욱이 공사계약의 내용이 불분명한 경우도 많아 설계단계에서부터 시공, 유지관리에 이르기까지 전 과정에서 다툼이 발생할 여지가 증가하고 있다. 그 밖에도 시공과정에서 구두로 지시하는 경우가 많은데, 분쟁으로 비화된 경우 입증을 위한 자료 확보가 어렵고 시간의 경과로 인하여 기억이 정확하지 않거나 관련 증거의 소멸 등으로 인해 극단적인 의견 대립을 보이는 경우도 적지 않다. 이처럼 건설공사의 분쟁은 복잡성을 띠고 있다.

### (2) 분쟁 원인의 다양성

건설공사는 건축, 토목, 전기, 정보통신 등의 분야가 어우러지면서 여러 공정에서 작업이 진행되는 경우가 많다. 이로 인하여 어떠한 갈등이나 분쟁이 발생한 경우 해법 모색을 위한 분쟁발생의 근본적 원인을 찾아내기가 쉽지 않다. 여러 가지 다양한 원인이

개별적으로 혹은 복합적으로 작용하는 특징 때문이다. 때로는 공정과정이 아닌 자연발생적 사유 혹은 전자재나 물가의 급등과 같은 경제상황의 변동사유 등 외부적 원인이 작용하여 설계변경이나 추가공사의 필요 또는 이행지체 등을 초래했을 가능성도 충분히 있다.

또한 건설공사는 일의 완성을 목적으로 하는 도급계약의 성격을 갖는 수주산업이기 때문에 계약당시 상품에 대한 검증이 불가능하고, 준공 시점이 되어서야 계약본래의 목적 달성 여부를 판단할 수 있게 되는 경우가 많다. 그러므로 분쟁이 발생한 당시에는 계약당사자 사이의 의무 불이행 여부를 판단하기가 용이하지 않다. 분쟁 원인이 다양하기 때문에 계약내용의 이행, 즉 계약목적의 달성하였는지 여부 등을 판단함에 있어서 건설공사에 관한 전문적 지식을 요하기 경우도 많다.

### (3) 유연한 해결의 필요성

건설공사의 계약당사자간에는 단순히 계약상에 명시된 권리의 행사와 의무의 이행으로 계약관계가 종료되는 것이 아니라 1회성이 아닌 반복적이고 지속적인 거래관계의 유지 등이 필요한 경우가 대다수이다. 이에 따라 분쟁 발생의 경우에도 유연한 해결을 통하여 분쟁 처리 이후의 관계가 이전과 같이 잘 유지되도록 하는 점도 분쟁해결의 주안점이 될 수 있다. 재판처럼 공식적·공개적 절차에 의한 일도양단(一刀兩斷)식의 분쟁 해결절차에 의존할 경우 그 결과에 승복 여부를 차치하고서라도 당사자 사이에 감정의 골을 깊게 하여 후속공사나 관련 공사의 수주관계가 단절되는 등의 부작용이 더욱 크게 작용할 위험성이 상존한다. 이러한 특성으로 인하여 건설공사에서의 분쟁해결은 분쟁당사자 모두로부터 공감받을 수 있는 방향으로 나아가게 해야 하며, 동시에 건설업의 특성을 충분히 반영할 수 있도록 해야 한다.

### (4) 계약상 우월적 지위의 남용 가능성

국가를 당사자로 하는 공공공사 계약의 경우는 물론이고 민간공사도 계약 당사자간에 경제적 힘이 불균형을 이루고 있는 경우가 많다. 이로 인해 공사계약이 불공정한 발주자 우위의 계약 관행에 의하여 이루어지게 될 경우 부당행위나 불공정행위로 인한 갈

등이나 분쟁 등이 야기되기 쉽다. 또한 계약서상의 분쟁에 관한 규정도 발주자의 의사가 대부분 반영되거나 세부적인 내용을 명확하게 담고 있지 않아 논란을 불러일으키는 경우도 적지 않다. 분쟁이 발생한 경우에도 권리를 침해당하거나 불이익을 개선하는 위한 노력이나 주장이 계약서에 충분히 보장되어 있지 못하거나 혹은 차단하고 있는 경우도 있어 실질적인 권리 주장에 어려움으로 작용할 개연성도 배제할 수 없다.

이상에서와 같이 건설공사 계약은 고유한 특성이 강하기 때문에, 건설 분쟁을 재판과 같은 공식적인 분쟁해결 절차를 통하여 구체적이고 타당성 있는 해결에 접근하기란 생각보다 어렵다. 따라서 분쟁 당사자 모두로부터 공감을 얻을 수 있으면서 동시에 건설업의 특성을 충분히 반영할 수 있는 적절한 분쟁 해결 절차나 기구의 마련이 요구되고 있는 것이다. 미국 등 선진국에서는 조정이나 중재 외에도 재판절차와의 접목을 시도하는 등 매우 다양한 절차를 활용하는 건설 분야의 독자적인 건설 분쟁 해결 절차를 마련해두고 있다.



## 1. 개관

건설 관련 분쟁은 2000년대 들어서면서 매년 증가하는 양상을 보이고 있다. 건설 분쟁의 대표적 유형으로는 설계변경이나 물가변동 등에 따른 계약금액 조정과 공기부족 및 지체상금, 불가항력으로 인한 위험의 분담, 계약 기간의 연장 인정 여부 등이며, 경제적 부담과 연관되어 공사 대금의 증감으로 이어질 가능성이 높은 사유들이 대부분이다. 이와 같은 사유들이 하나 혹은 복합적으로 작용하여 건설 분쟁은 공공 부문 및 민간 부문 가릴 것 없이 전국의 건설공사 현장에서 공정 전(全) 단계에 걸쳐 발생하고 있는 것이다.

특히, 건설공사는 공사계약 당사자를 비롯한 많은 이해관계자의 관여로 이루어지기 때문에 계약 체결 과정부터 준공 후 하자보수에 이르기까지 각각의 단계에서 이해관계의 대립과 충돌, 갈등, 민원 등이 발생할 가능성이 크다. 기후변화, 물가변동, 사회적 변혁이나 법제도 변화 등도 공사계약의 이행과정에서 큰 변수요인으로 작용하고 있지만, 이런 부분이 공사계약의 체결 및 작성 과정에서 충분히 반영되어 시공단계에서도 합리적으로 적용되기를 기대하기가 쉽지 않은 것이 현실이다.

또한 공사계약의 기본적 구조는 발주자와 시공자를 중심으로 이루어지는데, 이들 양자 사이에 경제적 이해관계 등을 비롯한 여러 가지 측면에서의 긴장관계 형성은 불가피한 측면이 있다. 기본적으로 발주자는 해당 사업의 예산범위 내에서 최소한의 비용으로 공사 목적물을 성공적으로 완성시켜야 한다는 데 목표를 두게 된다. 이에 비해서 시공자는 성실한 공사계약의 이행을 통하여 발주자가 원하는 최적의 공사 목적물 완성에 목표를 둔다. 이로 인하여 시공 과정에서 당초 예상하지 못했던 상황 변화 등이 있게 되면 발주자와 시공자의 반응은 차이가 있게 된다.

이러한 차이는 공사기간과 공사비용, 시공방법 등에 영향을 주게 되기 때문에 어떻게 받아들일 것인가는 계약 당사자간에 민감한 사안이 아닐 수 없는 것이다. 이처럼 발주자와 시공자 사이의 목표가 반드시 일치하지만은 않는다. 그래서 공사계약은 당사자 사이에 그 이행과정에서 발생하는 추가적 부담을 회피하거나 상대방에게 전가시키려는

전략적 선택 혹은 감정적 충돌 등으로 인하여 분쟁으로 비화될 개연성이 높은 특성을 지닌다.

이처럼 건설공사의 분쟁발생 가능성이 크고 현실적으로 공사계약 당사자를 비롯한 이해관계자들 사이의 갈등과 분쟁이 줄어들고 있지 않은 추세를 고려할 때, 분쟁의 비효율적 처리는 원활한 공사 진행을 방해하기 때문에 공사 현장의 심각한 부작용을 양산할 수 있다. 계약당사자 사이의 불필요한 부담의 증가는 물론이고 국가 경제적 측면에서도 낭비적 요소가 클 뿐만 아니라 사회적 갈등을 심화시키는 등의 문제점도 적지 않다. ‘사법연감’을 참고로 하여 앞서 언급한 바와 같이 건설공사 계약에서 분쟁발생의 주요 원인으로 지목되고 있는 ‘공사대금’ 관련한 소송 건수를 살펴보면 다음과 같다.<sup>1)</sup>

<표 III-1> 연도별 건설 수주액 대비 분쟁(공사대금) 건수 변화

(단위 : 건)

| 구분                | 2010년                          | 2011년                         | 2012년  | 2013년  | 2014년  | 2015년  |
|-------------------|--------------------------------|-------------------------------|--|--|--|--|
| 건수                |                                | 8,244                         | 10,689   | 10,853   | 11,638   | 12,821   |
| 민사본안<br>사건<br>제1심 | 7,928                          | 8,244                         | 9,197<br>전자소송<br>1,492   | 9,163<br>전자소송<br>1,690   | 8,789<br>전자소송 2,849  | 8,749<br>전자소송<br>4,072   |
| 항소심               | 1,812<br>(고법 761,<br>지법 1,051) | 2,093(고법<br>782, 지법<br>1,311) | 2,162<br>(고법 764,<br>지법 1,398)<br>전자소송 112<br>(고법 56,<br>지법56) | 2,484<br>(고법 983,<br>지법 1,501)<br>전자소송 277<br>(고법 156,<br>지법121) | 2,445<br>(고법 914, 지법<br>1,531)<br>전자소송 494<br>(고법 285,<br>지법209) | 2,501<br>(고법 958,<br>지법 1,543)<br>전자소송 853<br>(고법 473,<br>지법380) |
| 상고심               | 277<br>(상고기각<br>230, 83%)      | 311<br>(상고기각 258,<br>83%)     | 383<br>(상고기각<br>358, 93%)<br>전자소송 6<br>(상고기각 5)                | 386<br>(상고기각<br>347, 90%)<br>전자소송 24<br>(상고기각 10)                | 466<br>(상고기각<br>382, 82%)<br>전자소송 65<br>(상고기각 37)                | 504<br>(상고기각<br>434, 86%)<br>전자소송 125<br>(상고기각 87)               |
| 건설<br>수주액         | 103조<br>2298억원                 | 110조<br>7010억원                | 101조<br>5061억원   | 91조<br>3069억원  | 107조 4664억원  | 157조<br>9836억원   |

출처 : 매년도 대법원 ‘사법연감’을 참조했으며, 건설수주 통계는 대한건설협회 주요 건설통계 자료를 인용함.

1) 현재 공사 관련 분쟁 해결을 위한 각종 분쟁조정위원회가 구성되어 운영되고 있음에도 불구하고 분쟁 건수는 줄어들지 않고 있는 점은 조정제도가 가진 일정한 한계 또는 국내의 분쟁해결제도와 관련한 사회적 인식 발전 지체와도 무관하지 않을 것임.

위의 자료를 통해서 볼 때, 건설 분쟁의 대부분은 여전히 재판을 통해 처리되고 있는 것을 알 수 있다.<sup>2)</sup> 하지만 일반적으로 재판을 통한 건설 분쟁의 처리는 상당한 경제적 비용 부담을 수반하고 있으며, 이러한 문제점은 대체적 분쟁해결제도를 등장시킨 주된 원인으로 작용하기도 하였다. 재판에 의한 건설 분쟁해결 과정에서의 경제적 비용의 부담이라고 하면 변호사 소송 대리 비용이 적지 않게 든다는 점, 분쟁이 마무리되기까지의 재판 기간도 오랜 시간이 걸린다는 점 등을 들 수 있다. 이 밖에도 재판에 의한 해결은 경직된 분위기와 절차를 통해서 분쟁이 처리되기에 분쟁 당사자 사이에 정신적 압박감과 재판 이후의 계약관계 악화 등 상당한 부작용을 각오하지 않으면 안 된다.

선진국에서는 건설 분쟁의 효율적 처리가 가진 중요성을 일찍부터 인식하기 시작하였다. 이에 따라 기존의 건설 분쟁 처리에 사용된 재판제도의 문제점을 분석하고 다른 대체적 수단을 강구하기 시작하였는데, 그것이 ADR이라고 불리는 이른바 ‘대체적 분쟁해결제도’이다. 국내에서도 건설 관련 분쟁처리를 위한 ADR이 이미 도입되어 시행되고 있는데, 알선, 조정, 중재 등이 대표적이다. 이러한 ADR제도를 구체적으로 운영하고 있는 기관으로는 「건설산업기본법」(이하 「건설법」)에 근거를 두고 있는 건설분쟁조정위원회와 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 「국가계약법」)에 근거를 둔 국가계약분쟁조정위원회, 「지방계약법」에 근거를 둔 지방계약분쟁조정위원회, 「하도급거래공정화에 관한 법률」(이하 「하도급법」) 등에 근거를 둔 하도급분쟁조정협의회 등이 있다. 이와 함께 건설 분야의 분쟁을 중재 절차를 통하여 처리하는 건설 중재는 「중재법」과 「중재규칙」 등을 바탕으로 대한상사중재원이 담당하고 있다.

## 2. 조정

### (1) 건설분쟁조정위원회

#### 1) 근거 법령

건설분쟁조정위원회는 분쟁당사자의 일방 또는 쌍방의 신청을 받아 설계·시공·감리 등 건설공사와 관련한 전반적인 분쟁을 조정하는 기구이다. 1971년 1월 「건설업법(법률

2) 국가정책조정회의 자료, ‘건설산업 불공정 거래 관행 개선 방안’, 관계부처 합동 보도자료, 2013. 6. 14.

제2290호)」에서 그 명칭이 ‘건설업심사조정위원회’로 시작하여, 1975년 12월 「건설업법(법률 제2851호)」 개정을 할 때 ‘건설업분쟁조정위원회’로 바뀌었다. 이어 1984년 12월의 「건설업법(법률 제3765호)」 개정을 거쳐 1988년 12월 「건설업법(법률 제4075호)」에서는 건설업분쟁조정위원회의 조정대상이 구체적으로 열거되었다. 1996년 12월에는 「건설업법」이 「건설산업기본법(제5230호)」으로 전면 개정되면서 조정위원회의 명칭도 현재와 같은 ‘건설분쟁조정위원회’로 개칭되었다. 한때 건설 분쟁의 해결을 위한 수단으로 건설교통부는 건설업 분쟁조정위원회의 조정능력을 강화하고 건설시장 개방에 대비하여 별도의 사법적 절차 없이도 건설공사와 관련한 클레임 처리 등 국가 간 분쟁을 능동적으로 해결하고 담당할 ‘건설중재원’ 설립이 추진되기도 하였다.<sup>3)</sup> 현재는 「건설산업기본법」 제8장 제69조 이하의 근거 규정에 따라 국토교통부 내에 비상근 조직으로 설치되어 있다.

## 2) 운영 실적

건설 분쟁 해결을 위한 건설분쟁조정위원회의 조정절차 이용실적은 20년이 흐른 최근 에 와서도 극히 저조한 상태를 벗어나지 못하고 있다. 특히, 중재절차와 비교해보면 이용률 측면에서 건설 분쟁의 처리를 위한 이용률 저조가 확연히 드러난다. 1997년부터 2008년까지 12년 간 신청 건수는 총 8건에 그쳤으며, 이 중 조정 실적은 단 1건이었다. 이후에도 2008년부터 2012년까지의 5년 간 신청 건수가 33건에 불과할 정도로 연간 평균 7건을 넘지 못하고 있었다.

다만, 최근에 들어 국토교통부 등 정부와 건설업계의 관심이 조금씩 늘어나면서 건설 분쟁조정 실적이 수치상 이전보다 증가되는 모습을 일부 보이고 있기는 하다. 지난 2013년 3건에 불과했던 건설 분쟁조정 신청 건수가 2014년에 31건으로 급증하였고, 2015년 12건으로 주춤하던 2016년에는 다시 무려 42건에 달하는 등 변동성을 보이고 있기 때문이다. 신청 건수가 증가한 만큼 분쟁조정 해결 건수도 늘어나고 있다는 점은 다소 고무적이다. 분쟁조정 해결 건수는 2013년 1건에서 2014년 4건, 2015년에는 신청 건수 감소에도 불구하고 총 5건으로 미약하나마 증가세를 유지하고 있다.

이처럼 그동안 이용률 부진에서 좀처럼 벗어나지 못했던 건설분쟁조정위원회의 조정 실적이 다소나마 증가하는 양상을 보이는 것은 분쟁조정위원으로 전문 민간경력자를

3) 1995.5.1.일자 매일경제신문, ‘건설 분쟁조정기능 강화’.

채용해 사무국의 전문성을 강화하고 민원에 능동적으로 대응한 점 등에 기인하는 것으로 국토교통부는 자체 평가하고 있다. 조정제도의 이용과 관련한 사회경제적 환경요인도 작용한 것으로 보인다. 별도의 소송 비용부담 없이 신속하게 분쟁을 해결하는 ADR로서의 조정제도에 대한 긍정적 인식이 확산되면서 분쟁조정위원회에 대한 신뢰도가 조금씩 높아지고 있는 점 등도 이용률 제고와 연결고리를 갖고 있을 것이다.

그러나 그동안 건설공사의 분쟁해결을 위한 제도로서 조정제도의 다양한 장점을 살리고자 활성화를 위한 국토교통부의 적극적인 노력이 있어왔다. 그럼에도 불구하고 아직 국가나 지자체 혹은 공공기관이나 공기업에서는 발주한 공사의 분쟁처리에 조정절차의 활용을 기피하는 현상이 여전히 사라지지 않고 있다. 최근에는 발주자인 한국수자원공사가 건설분쟁조정위원회의 조정안을 받아들이지 않기로 최종 결정하는 등 외면하는 모습마저 보여주게 되면서 건설 분쟁 조정제도의 앞날에 대한 우려감도 커지고 있다. 건설분쟁조정위원회의 조정안을 거부한 수자원공사의 사례는 앞서 국방부가 국가계약분쟁조정위원회의 조정안을 받아들이지 않은 사례에 뒤이어 나온 것이라 충격은 더욱 컸다. 발주기관이 분쟁조정위원회의 조정안을 인정하지 않을 경우 계약상대방이나 다른 이해관계자는 굳이 분쟁조정제도의 문을 두드릴 이유가 없기 때문에 조정제도의 이용 기피 현상은 더욱 확산될 가능성이 커지고 있다. 이는 발주자의 갑질 논란을 불어올 가능성도 있다.

건설 분야의 조정제도 활성화를 위하여 조정성립에 따른 법적 효력의 강화 등 정부의 제도개선 노력이 지속되고 있지만, 아직 조정제도를 이용한 건설 분쟁의 해결에 대한 인식은 발주자를 비롯하여 건설업계는 물론이고 사회 전반에 공감대를 이끌어내지 못한 수준에 머물고 있다. 무엇보다 건설공사계약의 당사자들이 공감할 수 있는 제도 운영이 되어야 하는데, 이용의 편의와 관련 정보에 쉽게 접근할 수 있는 공적 서비스 제공 측면에서 분쟁조정위원회 사무국 미설치 등 이용자의 눈높이에 맞추지 못한 미진한 부분이 적지 않기 때문이다.

또한 조정 결과에 대한 공신력이 충분히 확보되지도 못한 상태이다. 답보상태에 머물고 있는 건설시장에서의 조정제도 이용률은 건설시장에서 필요로 하는 수요의 정확한 내용을 제대로 진단하지 못한 상태에서 정책당국의 일방통행식 제도 개선이 자초한 결과로 볼 수도 있으므로 현장의 목소리를 경청하는 등 소통을 전제로 한 지속적인 노력이 이어져야 한다.

## (2) 국가계약분쟁조정위원회

### 1) 근거 법령

국가계약분쟁조정위원회의 설치 및 기능 등에 관한 근거는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제23조 및 같은 법 시행령과 시행규칙, 그리고 「국가계약분쟁조정위원회 운영규정[기획재정부 훈령 제223호]」 등에 두고 있다.<sup>4)</sup> 현행 국가계약분쟁조정위원회는 기획재정부 소속으로 2012년 당시 「국가계약법」 제19조(현재는 같은 법 제29조 등)를 근거로 이전의 ‘국제계약 분쟁조정위원회’를 대체하여 2013년 6월 17일에 설치되었다. 앞서의 건설분쟁조정위원회가 건설 분야의 모든 분쟁을 조정하기 위한 기구로 출범되었던 것과 비교할 때, 국가계약분쟁조정위원회는 국가가 발주자로 되는 공공공사에서 발생하는 분쟁의 조정을 담당하기 위하여 설치된 기구이다. 또한 일반적인 조정기구와 달리 공공공사의 분쟁 요인이 있을 경우 시공자의 이의신청을 전제로 이에 대한 불복이 있는 사안을 조정하는 기능에서 보듯, 정부조달계약 관련 이의신청 처리에 대한 재심 청구 심사·조정 등을 맡고 있어 재심기구로 운영되고 있다.

뿐만 아니라 현행 국가계약분쟁조정위원회의 출범은 단순히 분쟁조정위원회의 명칭 변경에 그치는 것이 아니라, 기존의 국제입찰 방식에 의한 정부조달계약의 범위, 입찰참가 자격, 입찰 공고 및 낙찰자 결정과 관련된 사항에 국한되었던 이전의 ‘국제계약분쟁조정위원회’<sup>5)</sup>의 업무대상을 국내입찰 방식에 의한 정부조달계약에 이르기까지 확대 개편하였다는 점에서 상당한 의의가 있다. 2014년 11월에는 설계변경, 지체상금, 계약 기간 연장 등에 따른 분쟁 등을 추가함으로써 분쟁 조정 대상을 이전보다 더욱 확대하고 있기 때문이다.

---

4) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제35조 이하의 ‘지방계약 분쟁조정위원회’도 있지만, 구체적 운영실적과 관련해서 여기서는 국가계약분쟁조정위원회의 운영에 국한하고자 함.

5) 1994년 4월 WTO 정부조달협정에 가입함에 따라 동 협정 내용을 반영하여 1995년 1월에 국제계약 분쟁조정위원회를 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.

## 2) 운영 실적

2013년 6월 17일(「국가계약법」 시행령 개정일)에 국가계약분쟁조정위원회가 출범한 이후 2014년 말 기준으로 본회의 개최 실적은 서면으로 대체한 1회에 불과하다. 그 후 2015년 3월 18일에는 국가계약분쟁조정위원회의 발족 이후 처음으로 ‘국방 군수통합정보체계 구축사업 사건’에 관한 입찰 절차의 중대한 하자 여부를 다루는 사안을 가지고 조정위원회가 개최된 바 있다. 이처럼 국가계약분쟁조정위원회가 공식적으로 출범한 지 2년이 되어 가지만 위원회 운영과 관련한 사무국 설치 등을 위한 예산 확보는 기약이 없다. 운영 인력도 기획재정부 국고국 계약제도과의 소수 인원으로 구성되는<sup>6)</sup> 등 조직 구성 및 운영과 관련하여 상당한 보완이 요구되는 등 적지 않은 과제가 산적해 있다.

## 3) 재심구조의 조정 절차

다른 건설공사 관련 분쟁의 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 경우라야 비로소 조정 절차 이용이 가능하다.<sup>7)</sup> 이처럼 국가계약분쟁조정위원회는 국내의 일반적인 행정형 분쟁조정위원회의 조정 절차와 달리 ‘재심 구조’로 되어 있다는 특징을 지니고 있다.

조정절차에 선행해야 하는 이의신청 절차는 다음과 같다. 공사 계약의 경우 70억원 이상<sup>8)</sup>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 시정하기 위하여 이의신청을 할 수 있는 것이다. 이의신청 기간은, 이의신청의 원인이 되는 행위가 있었던 날부터 15일 이내 또는 그 행위가 있음을 안 날부터 10일 이내라야 한다. 해당 중앙관서의 장은 이의신청을 받은 날부터 10일 이내에 심사하여 시정 등 필요한 조치를 하고 그 결과를 신청인에게 통지하여야 한다. 이의신청에 대한 해당 중앙관서장의 조치에 이의가 있는 자는 통지를 받은 날부터 15일 이내에 제29조에 따른 국가계약분쟁조정위원회에 조정을 위한 재심을 청구할 수 있다.

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

7) 「국가계약법」 제28조 제4항.

8) 「국가계약법」 시행령 제110조 제1항.

<표 III-2> 건설 분쟁의 조정·중재·소송 이용에 따른 비교

| 구분                 | 조정   | 중재   | 소송                        |
|--------------------|--|--|---------------------------|
| 적용 대상              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 설계, 시공, 감리 등의 책임</li> <li>- 공사계약 분쟁, 하도급 분쟁</li> <li>- 수급인과 제3자 간 시공상 책임</li> <li>- 공사 계약의 보증 책임</li> <li>- 자재대금 및 건설기계사용 대금 분쟁</li> <li>- 건설업 양도 분쟁</li> <li>- 하자담보 책임</li> <li>- 건설업자 손해배상책임</li> </ul> | 당사자 간의 합의로 사법상의 분쟁을 법원의 재판에 의하지 아니하고 중재인의 판정에 의하여 해결하기로 한 사안 | 사법상의 권리의무관계로 인한 개인 사이의 분쟁 |
| 근거 법령              | 「건설산업기본법」 등  | 「중재법」, 「중재규칙」 등  | 건설공사 관련 법령 및 「민사소송법」 등    |
| 자율성 (당사자 의사 반영)    | 상당히 큰 편  | 중재판정부 구성 등 절차적 측면에 국한  | 거의 없음.                    |
| 우호적 해결 가능성         | 당사자 간 합의나 화해 가능성 큰 편   | 중재 절차 진행 중 당사자 간 합의로 조정 가능성도 있음.                             | 재판상 화해 가능성도 있지만 크지 않음.    |
| 당사자 신용 및 영업상 비밀 보호 | 비공개 원칙   | 비공개 원칙   | 공개 심리 원칙                  |
| 신속성·경제성            | 상당히 큰 편  | 큰 편  | 상당히 적은 편                  |

### (3) 현행 분쟁조정제도의 문제점

소송 등에 의한 분쟁해결 의존도가 지나치게 높은 국내 건설 관련 시장에서 갈등 및 분쟁의 합리적 처리를 위한 수단으로서 조정제도의 개선은 간헐적이긴 해도 오랜 시간 이어져 오고 있다.<sup>9)</sup> 다만, 이러한 개선 노력에도 불구하고, 현행 건설 분쟁조정제도는 건설업계가 공사 계약의 이행에 따른 분쟁의 합리적 처리를 기대하기에는 여러 가지 해소되지 못한 다음과 같은 문제점들이 상존하고 있다.

9) 기존 분쟁조정제도의 문제점으로 제기되었던, 피신청인의 참여 거부시 절차를 진행할 수 없다는 점과 조정 후에도 소송 제기가 가능하다는 점, 그리고 분쟁 조정을 담당할 전담 조직 부재와 중국적인 분쟁 해결의 기능을 갖지 못하는 조정 효력상의 한계 등은 2013년의 「건설법」 개정에서 모두 개선되었음.

### 1) 조정 대상에 관한 법제간의 제약

현행 「건설법」 제69조 제3항에서는 분쟁 조정의 대상을 아래에 보는 바와 같이 비교적 건설 관련 공사 전반에 걸쳐 광범위하게 규정하고 있다.

- 설계, 시공, 감리 등 건설공사에 관계한 자 사이의 책임에 관한 분쟁
- 발주자와 수급인 사이의 건설공사에 관한 분쟁
- 수급인과 하수급인 사이의 건설공사 하도급에 관한 분쟁
- 수급인과 제3자 사이의 시공상 책임 등에 관한 분쟁
- 건설공사 도급계약의 당사자와 보증인 사이의 보증 책임에 관한 분쟁
- 수급인 또는 하수급인과 제3자 간의 자재대금 및 건설기계 사용대금에 관한 분쟁
- 건설업의 양도에 관한 분쟁
- 수급인의 하자담보 책임에 관한 분쟁
- 건설업자의 손해배상 책임에 관한 분쟁

그러나 「건설법」은 심사·조정 대상 분쟁을 열거하면서, 발주자와 수급인 사이의 건설공사에 관한 분쟁 중에 「국가계약법」 및 「지방계약법」의 해석과 관련된 분쟁<sup>10)</sup>을 제외하는 제약을 두고 있다. 그런데 「국가계약법」 제28조, 「지방계약법」 제34조에서는 공공공사의 분쟁처리절차를 이의신청을 거쳐 조정절차로 들어갈 수 있는 재심구조로 만들어 놓고 있다. 이로 인하여 공공공사의 분쟁조정절차는 「건설법」에 의한 분쟁조정절차보다 중복성을 띠게 되는 등 복잡하고 상당한 기간이 소요될 가능성이 큰 편이다. 이러한 우려는 이용과정의 불편함을 초래하여 결과적으로 조정 절차의 기피로 이어지게 만들 것이다. 또한 이의신청 대상을 대부분의 공공공사와 관련한 분쟁으로 망라하고

10) 「지방계약법」 제34조 제1항.

1. 제5조 제1항의 국제입찰에 의한 지방자치단체 계약의 범위와 관련된 사항
2. 제9조에 따른 입찰참가 자격과 관련된 사항
3. 제10조에 따른 입찰공고와 관련된 사항
4. 제13조 제2항에 따른 낙찰자 결정과 관련된 사항
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항(지방계약법 시행령 제110조 ②) : 법 제34조 제1항 제5호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 법 제5조에 따른 국제입찰에 있어서 정부가 가입하거나 체결한 다자간 또는 양자간 정부조달협정(국제협정에 포함된 정부조달부분을 포함)에 위배된 사항과 제73조, 제74조 및 제75조에 따라 물가 변동, 설계 변경 및 그 밖에 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정, 제90조에 따른 지연 배상금, 계약 기간의 연장과 관련된 사항을 말한다.

있기 때문에<sup>11)</sup> 사실상 혹은 법령의 해석상 공공공사 관련 분쟁은 건설분쟁조정위원회의 조정 대상에서 배제되고 있다. 결과적으로 공공공사 분쟁의 해결은 조정절차를 통하려고 하면 거의 가동되고 있지 않은 국가계약분쟁조정위원회<sup>12)</sup>나 지방자치단체 계약분쟁조정위원회 등을 이용할 수밖에 없는 제도적 장벽이 가로 놓여 있기 때문에 눈앞에 조정제도를 두고도 이용할 수 없는 안타까운 상황이 초래되고 있는 것이다.<sup>13)</sup>

또한, 앞서와 마찬가지로 「하도급법」을 적용받는 수급인과 하수급인 사이의 건설공사 하도급 관련 분쟁도 조정 대상에서 제외하고 있다. 이로 인하여 건설분쟁조정위원회 기능 강화를 위한 법 개정에도 불구하고, 건설 하도급 분쟁의 대부분이 건설하도급 분쟁조정협의회<sup>14)</sup> 등 하도급 분쟁 조정기관들의 조정 대상으로 빠져나가 버리는 결과를 초래하고 있는 것이다. 하도급 분쟁의 조정을 사실상 거의 할 수 없는 법·제도상의 장벽이 가로놓여 있는 것과 마찬가지다.

조정법적 효력과 관련해서도 법령사이에 충돌현상이 일어난다. 「하도급법」의 적용을 우선적으로 적용받게 되는 하도급 분쟁은 하도급 분쟁조정협의회가 배타적 조정 권한을 갖게 되므로 이에 따른 조정 성립시의 효력은 ‘분쟁 당사자 간에 조정 조서와 동일한 내용의 합의가 성립된 것’으로 보게 된다.<sup>15)</sup> 그러나 이는 건설분쟁조정위원회에서 조정이 성립되었을 경우에 부여되는 법적 효력(재판상 화해와 동일한 효력 = 구속력을 가진 확정 판결)보다 약하기 때문에, 분쟁의 종국적인 분쟁 해결을 기대하기 어렵다는 문제점이 있음을 부인하기 어렵다.

11) 「국가계약법」과 「지방계약법」을 참고할 때 계약의 범위와 관련된 사항, 입찰참가 자격이나 입찰공고 등과 관련된 사항, 낙찰자 결정과 관련된 사항 외에도 물가 변동, 설계 변경 및 그 밖에 계약 내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정, 지연 배상금, 계약 기간의 연장과 관련된 사항 등과 관련된 사항을 말하는 것으로 해석됨.

12) 「국가계약법」 제28조 제1항.  
 1. 제4조 제1항의 국제입찰에 따른 정부조달계약의 범위와 관련된 사항.  
 2. 제7조에 따른 입찰참가 자격과 관련된 사항.  
 3. 제8조에 따른 입찰공고 등과 관련된 사항.  
 4. 제10조 제2항에 따른 낙찰자 결정과 관련된 사항.  
 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항.

13) 이러한 문제점의 궁극적인 해결은 부처간 협의 등을 거쳐 「건설법」과 「국가계약법」, 「지방계약법」 등에서의 관련 규정 사이에 충돌과 부조화를 조율하는 내용의 입법을 통해서만 가능할 것임.

14) 「하도급법」 제24조(하도급분쟁조정협의회의 설치 및 구성).

15) 「하도급법」 제24조의 5(조정조서의 작성과 그 효력).

<표 III-3> 조정 대상 비교

| 구분               | 건설분쟁조정위원회   | 국가(지방)계약 분쟁조정위원회   |
|------------------|---|--|
| 근거 법령<br>(주무 부처) | 「건설산업기본법」<br>(국토교통부)  | 「국가계약법」·「지방계약법」<br>(기획재정부, 지방자치단체)   |
| 조정 대상            | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 설계, 시공, 감리 등 건설공사에 관계한 자 사이의 책임에 관한 분쟁</li> <li>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 제외</li> <li>3. 수급인과 하수급인 사이의 건설공사 하도급에 관한 분쟁. 다만, 「하도급거래공정화에 관한 법률」을 적용받는 사항은 제외</li> <li>4. 수급인과 제3자 사이의 시공상 책임 등에 관한 분쟁</li> <li>5. 건설공사 도급계약의 당사자와 보증인 사이의 보증 책임에 관한 분쟁</li> <li>6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항에 관한 분쟁</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국제입찰에 의한 지방자치단체 계약의 범위와 관련된 사항</li> <li>2. 입찰참가 자격과 관련된 사항</li> <li>3. 입찰공고와 관련된 사항</li> <li>4. 낙찰자 결정과 관련된 사항</li> <li>5. 국제입찰에 있어서 정부가 가입하거나 체결한 다자간 또는 양자간 정부조달협정(국제협정에 포함된 정부조달 부분 포함)에 위배된 사항과 물가 변동, 설계 변경 및 그 밖에 계약 내용의 변경으로 인한 계약 금액의 조정, 지연 배상금, 계약 기간의 연장과 관련된 사항</li> </ol> |

## 2) 조정위원의 자격

법관으로 구성된 사법부가 구속력 있는 판결을 내리는 재판절차와 달리, 국내의 ‘조정제도’는 대부분 행정부에 소속된 조정위원회 형태의 기구를 통하여 조정안을 제시하여 분쟁을 해결하는 절차라는 점에서 근본적인 차이를 보인다. 본래의 ‘조정제도’는 분쟁당사자가 자신의 주장에 대한 상호 양보 등을 통하여 분쟁을 주도적으로 해결해 나갈 수 있도록 하고, 조정위원들은 조정안 제시 등을 통한 지원 역할을 하는 구조가 근간이 되고 있다. 이러한 근본적 특징의 연장선 위에서 본다면, 조정위원들은 무엇보다 전문적 식견과 풍부한 경험을 바탕으로 분쟁 사안을 충분히 분석하고 이해할 수 있는 능력을 갖추어야 한다.

건설업에서 발생하는 분쟁의 합리적 처리를 위한 조정안 제시는 그 특성상 유관 사례들을 충분히 경험하고 이를 법적으로 소화해낼 수 있는 전문성이 특히 요구되는 분야라고 할 수 있다. 따라서 조정위원들의 역할은 형식적 요건에 얽매이기 보다는 분쟁당사자들의 실질적 분쟁해결 노력에 큰 힘이 될 수 있도록 최선을 다할 수 있는 열의와

식견을 겸비해야 한다는 점은 두말할 나위도 없다.

이런 점들을 고찰해볼 때, 조정제도는 분쟁 당사자 일방의 의견을 수용할 것인지 여부를 가지고 일도양단(一刀兩斷)식의 결정을 내리는 재판 절차와는 확연하게 다른 차이점을 보인다. 재판 절차는 국가가 공인한 법률 전문가인 법관에 의하여 재판이 진행된다. 하지만 건설 분쟁의 경우 조정 절차는 건설 분야의 다양한 경험과 식견을 가진 전문가를 위촉하여 진행하게 된다. 이러한 점에서 조정위원회는 조정 절차의 신뢰감 제고에 가장 중요한 전제 조건이 되고 있다. 따라서 조정 절차의 마무리 단계에서 제시하는 조정위원회의 조정안이 분쟁 당사자들의 신뢰를 충분히 얻지 못하거나 수용되지 못한다면 조정위원의 자질과 조정위원회의 기능 및 위상에 대해 의문이 제기될 위험성도 충분히 있다.

조정위원으로 대학 교수를 위촉하는 경우에 국가계약분쟁조정위원회는 부교수 이상인데다 5년 이상 근무한 경력을 요구하고 있지만, 건설분쟁조정위원회는 단지 조교수 이상으로만 되어 있다. 물론 장기의 교직 경력만이 전문성을 좌우하는 것은 아니지만 근무기간 요건을 충족하지 못해 국가계약분쟁조정위원이 될 수 없는 경우에도 건설분쟁조정위원으로의 위촉이 가능하다는 것은 분명히 논란의 여지가 있을 수 있다. 유사한 기능의 위원회 위상 등을 감안할 때, 조정위원의 자격 요건이 상대적으로 완화되어 있다는 이유로 공신력 확보에 부정적일 수 있기 때문이다. 변호사를 위촉하는 경우에 국가계약분쟁조정위원회는 그 자격과 관련된 업무에 5년 이상 근무한 경력을 요구하는 등 구체적으로 적시하고 있지만, 건설분쟁조정위원회는 단순히 변호사의 자격이 있는 사람으로 되어 있다. 변호사 경력이 많다고 하여 반드시 유능한 것은 아니겠지만, 분쟁 사안에 민감한 당사자의 입장에서 경험이 많은 변호사가 위촉되는 편이 아무래도 조정제도 및 조정안에 대한 신뢰감을 높게 가질 것으로 볼 수 있을 것이다.

재판과는 분명한 차이를 보이는 조정제도의 특징을 고려할 때, 분쟁조정위원회 위원의 위촉 요건에 전문성을 중점적으로 포함시켜야 하는 것은 물론이고 공정한 조정의견 제시를 할 수 있도록 조정위원의 신분을 충분히 보장해주는 것은 분쟁조정위원회의 위상과 조정안에 대한 신뢰도 제고라는 측면에서 중요한 의미를 가진다. 이런 측면에서 본다면, 건설분쟁조정위원회의 신분보장은 위촉 요건의 엄격성과 신분 보장의 부재 등에서 국가계약분쟁조정위원회보다 상대적으로 상당히 취약한 구조라고 할 수 있을 것이다.

**<표 III-4> 조정위원의 자격 요건 비교**

| 구분               | 건설분쟁조정위원회   | 국가계약분쟁조정위원회 <sup>16)</sup>  |
|------------------|---|---|
| 근거 법령<br>(주무 부처) | 「건설산업기본법」(국토교통부)  | 「국가계약법」 시행령 제111조(기획재정부)  |
| 조정위원의<br>자격 요건   | -중앙행정기관 소속 공무원으로서 해당<br>기관의 장이 지명하는 사람  | -위원장은 기획재정부 장관이 지명하는<br>고위 공무원단에 속하는 공무원<br>-위원은 중앙행정기관 소속 공무원으로<br>서 해당 기관의 장이 지명하는 사람 |
| 조정위원의<br>자격 요건   | -다음 중에서 국토교통부 장관이 위촉  | -다음 중에서 기획재정부 장관이 위촉  |
|                  | 1. 「고등교육법」에 따른 학교에서 공학이<br>나 법률학을 가르치는 조교수 이상의 직<br>(職)에 있거나 있었던 사람             | 1. 「고등교육법」에 따른 대학에서 법학·<br>재정학·무역학 또는 회계학의 부교수<br>이상의 직에 5년 이상 근무 경력이 있는 사람             |
|                  | 2. 판사, 검사 또는 변호사의 자격이 있는<br>사람  | 2. 변호사의 자격을 가진 사람으로서 그<br>자격과 관련된 업무에 5년 이상 재직<br>중이거나 재직할 사람                           |
|                  | 3. 건설공사, 건설업 또는 건설용역업에 대<br>한 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 국<br>토교통부령으로 정하는 요건에 해당하는<br>사람 | 3. 정부의 회계 및 조달계약 업무에 관한<br>학식과 경험이 풍부한 사람으로서 제1<br>호 또는 제2호의 기준에 상당하다고 인<br>정되는 사람      |

**3) 조정위원의 신분보장**

그동안 분쟁조정위원회가 활성화되지 못한 이유 중의 하나로 조정 결과에 대한 법적 구속력이 약하기 때문이라는 비판이 적지 않았다. 국내 입법방식을 보면, 조정위원회에서 성립된 조정결과의 법적 효력과 관련하여, 당사자 사이에 합의가 성립된 것으로 보는 경우<sup>17)</sup>와 재판상 화해가 성립된 것으로 보는 경우로 크게 나누어져 있다. 법적 구속력이 강하여 분쟁의 종국적 해결을 기대할 수 있는 재판상 화해와 동일한 효력을 인정하는 경우는 조정 절차의 활성화에 도움이 되기는 할 것이다. 하지만 한편으로 조정위원의 신분 보장과 사안별 법적 지식이 충분히 갖추었다고 보기 힘든 조정위원회의 판단

16) 「국가계약법 시행령」 제110조(이의신청을 할 수 있는 정부조달계약의 최소 금액 기준) 법 제28조 제1항 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 금액”이란 다음 각 호의 구분에 따른 금액을 말한다.

1. 공사 계약의 경우: 70억원
2. 물품 계약의 경우: 1억 5,000만원
3. 용역 계약의 경우: 1억 5,000만원.

17) 공동주택관리분쟁조정위원회(「주택법」 제52조), 도시분쟁조정위원회(「도정법」 제77조의 3), 집합건물분쟁조정위원회(「집합건물법」 제52조의 8), 건축분쟁전문위원회(「건축법」 제96조) 등.

과 결정에 분쟁 처리의 종국적 효력 또는 구속력을 부여해도 괜찮은지에 대한 사법부나 법조인들의 반발도 적지 않은 편이다.

이런 점에서 본다면, 건설분쟁조정위원회가 국토교통부 소속의 행정위원회 성격을 갖고 있기는 하지만 분쟁의 종국적 처리를 위하여 수락된 조정서의 내용에 ‘재판상 화해와 동일한 효력(= 확정 판결)을 부여하고 있다는 것은 국내 건설시장의 분쟁 현실을 감안할 때 바람직하다고 할 수 있다. 물론 조정위원회의 조정 성립에 따른 법적 효력이 2013년 개정으로 ‘당사자간 합의 성립’으로 보던 것에서 ‘확정 판결’과 동일한 효력을 갖게 되었다는 것은 그만큼 조정위원들이 공정하고 신뢰를 받을 수 있는 조정안 마련의 책임도 커졌다고 할 수 있다. 따라서 이에 걸맞는 신분보장도 당연히 필요한데, 현행 「건설법」은 이를 누락하고 있는 것과 다름없다. 즉, 조정 성립에 따른 법적 효력을 재판상 화해와 동일한 효력을 인정하고 있는 그 밖의 건설 관련 분쟁조정위원회와 비교해 보면 이런 점이 분명하게 나타난다.

<표 III-5> 조정위원의 신분 보장 비교

| 근거 법령                           | 관계 규정   | 비고   |
|---------------------------------|---|--|
| 「건설법」 시행령<br>(건설분쟁 조정위원)        | -시행령 제68조의 2에서 제척·기피·회피 명시  | -법률이 아닌 시행령에 명시  |
|                                 | -신분 보장에 대해 별도의 명시적 규정이 없음.  | -조정이 성립하면 재판상 화해와 동일한 효력 부여(재판상 화해 = 확정 판결)                    |
| 「국가계약법」<br>시행령<br>(국가계약분쟁 조정위원) | -시행령 제76조의 7에서 제척·기피·회피 명시  | -법률이 아닌 시행령에 명시  |
|                                 | -시행령 제111조 제5항에서 신분 보장 명시   | -법률이 아닌 시행령에 명시<br>-조정이 성립하면 재판상 화해와 동일한 효력 부여(재판상 화해 = 확정 판결) |
| 「주택법」<br>(하자심사분쟁 조정위원)          | -제척·기피·회피와 관련하여 시행령에 위임한다는 내용 명시(법률 제46조의3 제8항)<br>o 시행령 제62조의 6에서 명시 | -법률에서 제척·기피·회피와 관련한 근거 마련에 그침                                  |
|                                 | -법 제46조의 3 제5항에서 신분 보장 명시   | -신분보장은 법률에서 명시<br>-조정이 성립하면 재판상 화해와 동일한 효력 부여(재판상 화해 = 확정 판결)  |
| 「집합건물법」<br>(집합건물분쟁 조정위원)        | -법 제52조의 4에서 제척·기피·회피 명시  | -법률에서 제척·기피·회피 명시  |
|                                 | -신분 보장에 대해 별도의 명시적인 규정 없음.  | -조정이 성립하면 당사자간에 조정서와 같은 내용의 합의가 성립된 것으로 간주(합의 성립 간주 ≠ 확정 판결)   |

주 : 「소비자기본법」에서도 소비자분쟁조정위원의 신분 보장을 동법 제62조에서 명시하고 있음.

국가계약분쟁조정위원회는 비록 법률에 근거를 두지 않고 시행령에 명시하고 있기는 하지만, 「국가계약법」 제29조 제6항에서 신분 보장이 명시되어 있다. 하자심사분쟁조정 위원도 근거 법률인 「공동주택관리법」 제40조 제7항에서 신분 보장이 규정되어 있다. 이처럼 근거 형식에서는 차이가 나타나지만, 신분 보장을 명시하고 있다는 점은 분명하다. 그러나 이와 달리 「건설법」 시행령에는 건설분쟁조정위원회의 조정 업무와 관련한 제척·기피·회피 제도를 규정하고 있기는 하지만, 신분 보장을 직접적으로 명시하고 있지는 않다.

#### 4) 사무국의 미설치

분쟁의 효율적인 처리를 위하여 재판을 대체할 수 있는 수단으로 조정제도에 관심이 높아지면서 건설 관련 분야의 법령에도 건설분쟁조정위원회회를 비롯한 다양한 분쟁조정 위원회가 명시적으로 규정되어 있다. 그러나 대부분의 조정위원회는 인력 및 예산 확보의 어려움 등의 이유로 사무국이 별도로 설치되고 있는 상태이며, 하자심사분쟁조정위원회나 중앙공동주택관리 분쟁조정위원회 등 극소수만 사무국을 두어 조정위원회를 상설 운영하고 있는 실정이다. 이로 인해 조정제도 등 재판 외의 분쟁 처리 절차에 대한 충분한 정보나 전문 지식을 갖고 있지 않는 대부분의 분쟁 당사자들로서는 상설 사무국이 없어 조정 신청을 비롯한 후속 절차를 이용함에 있어서 상당한 불편과 시간 및 노력을 기울여야 하는 어려움을 겪고 있는 중이다.

결국 건설 관련 수많은 법령상으로 다수의 조정위원회가 존재하지만, 사실상 법령의 장식품에 불과하다고 해도 과언이 아닐 정도이다. 실제로도 상당수의 조정위원회가 서면만으로 존재하는 조직에 불과하거나 혹은 전담 사무국이 없는 까닭에 분쟁 당사자들은 조정 이전의 단계로 상담이나 조정절차 이용에 따른 준비 등을 스스로 알아서 해야 하는 등 상당한 불편이 불가피한 실정이다. 이로 인해 조정위원회 이용률 저조는 당연히 예상되는 바라고 할 수 있다.

<표 III-6> 분쟁조정위원회별 사무국 설치 및 운영 비교

| 구분                    | 건설분쟁조정위원회  | 하자심사 분쟁조정위원회  | 소비자 분쟁조정위원회  |
|-----------------------|--|---|--|
| 근거 법령<br>(주무 부처)      | 「건설산업기본법」<br>(국토교통부)   | 「주택법」<br>(국토교통부)  | 「소비자기본법」<br>(공정거래위원회)  |
| 사무처<br>설치·운영<br>관련 규정 | 법 제69조<br>④ 위원회의 사무를<br>처리하기 위하여 위<br>원회에 사무국을 두<br>며, 위원회 위원의 조<br>사 업무를 보좌하기<br>위하여 사무국에 전<br>문위원을 둘 수 있다.                             | 법 제46조의 8(위원회의 운영 및<br>사무 처리의 위탁)<br>① 국토교통부 장관은 위원회의<br>운영 및 사무 처리를 한국시설안<br>전공단에 위탁할 수 있다. 이 경<br>우 위원회의 운영 및 사무 처리<br>를 위한 조직 및 인력 등은 대통<br>령령으로 정한다.<br>② 국토교통부 장관은 예산의 범<br>위에서 위원회의 운영 및 사무<br>처리에 필요한 경비를 한국시설<br>안전공단에 출연 또는 보조할 수<br>있다.   | 법률에 특별한 규정 없음.   |
|                       | 시행령 제76조(간사<br>및 서기)<br>① 위원회의 사무를<br>처리하기 위하여 위<br>원회에 간사 및 서기<br>를 둔다.<br>② 위원회의 간사 및<br>서기는 국토교통부<br>소속 공무원 중에서<br>국토교통부 장관이<br>임명한다. | 시행령 제62조의 15(위원회의 운영<br>및 사무 처리)<br>① 국토교통부장 관은 법 제46조<br>의 8 제1항에 따라 위원회의 운<br>영 및 사무 처리를 한국시설안전<br>공단에 위탁한다.<br>② 위원회의 운영 및 심사·조정<br>관련 사무 처리를 위하여 한국시<br>설안전공단에 위원회의 사무국<br>을 두며, 사무국은 위원장의 명<br>을 받아 사무를 처리한다.<br>③ 위원회 사무국의 조직 및 인<br>력은 한국시설안전공단의 이사<br>장이 국토교통부 장관의 승인을<br>받아 정한다. | 시행령 제48조(조정위원회 사무<br>국)<br>① 조정위원회의 분쟁조정 사건<br>에 대한 사실 조사, 그 밖의 사무<br>등을 처리하기 위하여 조정위원<br>회에 사무국을 둔다.<br>② 사무국에 사무국장 1명을 두<br>며, 사무국장은 한국소비자원의<br>원장이 한국소비자원의 직원 중<br>에서 임명한다. |
| 사무 담당<br>기구 설치<br>운영  | 미설치  | 설치·운영 중   | 설치·운영 중  |

그나마 사무국을 두고 상설조직으로서 운영하고 있는 조정위원회는 「공동주택관리법」의 하자심사 분쟁조정위원회와 중앙공동주택관리 분쟁조정위원회, 「소비자기본법」의 소비자 분쟁조정위원회 등에 불과하다. 특히 하자심사 분쟁조정위원회는 건설분쟁조정위원회와 마찬가지로 국토교통부 산하기관이지만 2010년 말부터 사무국을 상설화하고, 적극적으로 운영함으로써 매년 하자 관련 분쟁의 처리나 해결에 큰 성과를

거두고 있다. 합리적인 대안 제시와 공신력을 바탕으로 입주자대표회의나 입주민, 사업주체들 모두로부터 좋은 평가를 받으며 자리잡아가고 있는 중이다. 조정위원회의 상설 운영은 전담 직원을 두고 분쟁 조정 관련 상담이나 민원 접수 및 처리 등을 적극적으로 수행함으로써 단순한 분쟁의 효율적 처리 효과 외에도 관련 분쟁의 사전 예방·억제 또는 쟁점이나 갈등의 원천적 해소 등 부가적 효과가 적지 않을 것으로 기대를 모으고 있다.

한편, 국토교통부도 「공동주택관리법」상의 하자심사 분쟁조정위원회 사례를 참고하여 2013년 8월 「건설법」 개정을 통하여 건설분쟁조정위원회 사무국 설치에 관한 근거 규정을 신설한 바 있다. 이에 따라 「건설법」 제69조 제4항은 ‘위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무국을 두며, 위원회 위원의 조사 업무를 보좌하기 위하여 사무국에 전문위원을 둘 수 있다’고 규정하고 있다. 단순히 「건설법」상의 사무국 설치 근거 규정만을 놓고 본다면 건설분쟁조정위원회도 하자심사 분쟁조정위원회와 같이 분쟁 당사자들로부터 높은 관심과 이용을 기대할 만하다. 이에 대해 국토교통부는 2013년 건설분쟁조정위원회의 조정 효력 강화를 조정위원회 활성화의 가장 중요한 요소로 보아 이용률 제고에 대한 자신감을 표현하고 있기도 하다. 하지만 지난 1999년 4월 「건설법」 개정 이전에도 조정의 효력이 ‘재판상 화해’와 동일하게 규정하고 있었던 전력을 감안할 때 사무국 상설화가 되지 않은 상태에서 단순히 조정의 법적 효력만으로 조정제도의 활성화를 기대하기는 어려울 것이다.

국내 현실을 고려할 때, 건설 분야의 가장 대표적 조정위원회라고 할 수 있는 건설분쟁조정위원회의 기능 활성화 및 이용률 제고를 위한 사무국 설치 및 운영 현실화를 당장 기대하기는 쉽지 않을 것으로 예상된다. 분쟁당사자의 이용 불편을 실질적으로 해소하고 정확한 관련 정보의 획득을 지원해주는 사무국 설치나 전담 인력의 배치 등이 예산 확보 부재라는 난관에 가로막혀 한발자국도 나아가지 못하고 있기 때문이다. 상설 사무국의 부재가 비단 건설분쟁조정위원회만의 문제점은 아니고, 공공공사의 분쟁조정을 담당하고 있는 「국가계약법」의 국가계약분쟁조정위원회도 동병상련(同病相憐)의 처지와 다름없다고 본다면 조정제도의 활성화 또는 제대로 된 정착이라는 목표 도달까지는 많은 인내심을 가지고 지속적인 노력이 필요할 것으로 보인다.

### 3. 중재

중재(仲裁)<sup>18)</sup>는 조정제도와 함께 소송 외의 분쟁 해결 제도 중 한 가지로, 중재합의나 중재계약을 전제로 3인으로 구성된 중재판정부에서 분쟁에 대한 판정을 내리는 분쟁해결시스템이다. 중재의 효과는 ‘재판상 화해’와 동일한 효력이 부여되기 때문에 분쟁의 최종 해결이라는 의미를 가진 구속력이 있다. 건설 중재<sup>19)</sup>는 「중재법」에 근거하여 설치된 대한상사중재원이 맡고 있으며, 국내에서 조정절차가 활성화되지 않았던 시절부터 건설 분야의 분쟁 처리에 상당한 실적을 쌓아오고 있다. 특히 2000년 이후 건설 중재의 이용이 조금씩 늘어나기 시작하여 최근에는 꾸준한 증가세라고 볼 수 있을 정도로 이용 증가율의 상승기조가 이어지고 있다. 이처럼 조정제도가 분쟁해결수단으로써 활성화되고 있지 않은 상황에서도, 중재제도는 국내 건설 분쟁의 해결수단으로서 그 비중이 더욱 커지고 있다.

건설 중재의 경우, 2015년 기준 대한상사중재원에 접수된 전체 중재 사건 가운데 건설 부분이 32.2%에 달할 정도로 상사중재에서 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 특히, 건설 분쟁의 중재이용률은 2011년 이후로 전체 중재사건 가운데 건설사건의 비중이 꾸준히 30%를 능가하고 있는 데서도 확연히 드러난다. 2011년 34.7%로 첫 30%대에 올라선 건설사건 비중은 2012년 30.8%, 2013년 31.4%, 2014년 32.9%, 2015년 32.2%를 기록하고 있다. 2016년에도 전체 중재접수 건수(381건) 대비 건설사건(131건)의 비중은 34.4%로 6년 간 연속 30% 이상을 유지하고 있는 상태이다. 또한 건설 중재는 신청 건수가 7년 연속 상승하는 등 사안의 중재신청 건수도 꾸준한 증가세를 보이고 있다. 2013년의 경우 신청 건수는 128건(전체 중재 사건 대비 37.9%)에 건설 중재 사건 금액이 4,634억원(전체 중재 사건 금액 6,858억원의 67.6%)으로 역대 최고치를 기록한 바 있다. 이는

18) ‘중재’란 이해 당사자간의 합의(중재 계약)에 따라 사법상 법률관계로 인하여 발생하거나 장래에 발생할 분쟁의 전부 또는 일부를 법원의 판결에 의하지 아니하고 제3자(중재인)의 판정에 맡기는 것을 말함.

19) 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 이루어지기가 어려우므로 주된 계약 체결시에 계약서의 한 조항으로서 중재 조항을 삽입하여 두는 것이 바람직함(www.kcab.or.kr 참조).

건설사건에서 분쟁해결을 위한 중재절차의 이용이 사회적 인식 및 건설업계의 관심 제고 등을 통하여 어느 정도 자리를 잡아가고 있음을 보여준다. 이러한 증가세는 2016년에도 이어져 국내 건설 중재 접수 건수는 131건(국제 건설 중재 3건)으로 역대 최다를 기록하고 있다.<sup>20)</sup>

<표 III-7> 건설 분쟁의 중재절차 이용 건수 추이

(단위 : 건수)

| 년도              | 2010년        | 2011년         | 2012년         | 2013년         | 2014년         | 2015년         | 2016년         |
|-----------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 건설 중재<br>(비중 %) | 86<br>(27.2) | 112<br>(34.7) | 111<br>(30.8) | 106<br>(31.4) | 126<br>(32.9) | 133<br>(32.2) | 131<br>(34.4) |
| 전체 중재           | 316          | 323           | 360           | 338           | 382           | 413           | 381           |

중재신청 금액도 2016년 기준 1조 8259억원으로 역대 최대치를 기록하고 있다. 금액의 규모로 본다면 전년 대비 무려 232.1%나 급증한 것이었다. 금액별로는 신청금액 100억원 초과 건수가 11건으로 지난해(6건) 대비 83.3% 증가했다. 특히 500억원 초과인 초대형 사건 수는 4건이나 접수되어 지난해(1건) 대비 300%나 늘어났다. 다만, 이러한 놀라운 증가세는 지자체 피해민 보상 관련 대형 사건 3건과 발전소 건설 관련 대형 사건 6건 접수 등 특수한 사정이 반영된 점도 있다는 감안해야 한다는 점에서 향후 지속적인 이용률 고공행진이 이어갈 수 있을지 여부는 지켜볼 필요가 있다.

이처럼 국내 건설 중재가 급속한 성장세를 보이는 것과 달리, 국제 건설 중재 건수는 크게 감소한 것으로 나타났다. 국제 건설사건은 3건, 221억원으로 지난해(10건, 918억원) 대비 크게 감소했다. 신청 원인에 있어서도 시간이 지나면서 조금씩 변화하고 있는데, 2013년의 경우 중재신청 원인별로 살펴보면, 공공 사건의 경우 추가 공사비 청구(34%)가 가장 많았다. 그러나 2016년에는 신청 원인별로 △공사대금(40건 → 28건) △손해배상(34건 → 29건) △지체상금 청구(13건→10건) 등이 줄어든 반면 △추가공사비 청구(18건→21건) △채무부존재확인(4건 → 7건) △용역비 등 기타(24건→36건) 등 중재신청 원인이 다양하게 나타나고 있어 새로운 추세로 자리잡아 갈지에 대한 세간의 관심이 모아지고 있다.

20) 2017.1.31.일자 건설경제신문 '지난해 국내 건설중재 접수 역대 최대...131건,1.8조원', 2016.1.11.일자 법률신문 '상사중재원 작년 중재사건 사상 첫 400건 돌파'.



## 1. 개관

### (1) 사전분쟁 해결의 기능을 가진 ADR

최근 선진국에서 뿐만 아니라 국내에서도 건설 분쟁이 잦아지고 분쟁의 규모마저 커지고 있다. 이에 따라 분쟁 해결을 위하여 이전보다 더 많은 비용과 시간이 들게 되고, 발주자와 건설업체 모두 분쟁해결 과정에서 상당한 피로감과 부담을 느끼고 있는 중이다. 그동안 분쟁해결방식으로는 재판절차가 주로 이용되어 왔다. 그러나 재판절차는 여전히 많은 시간과 비용이 소요되는 경향에서 벗어나지 못하고 있다. 재판절차가 가진 한계를 벗어나기 위하여 분쟁발생의 불가피성과 효율적·경제적 분쟁해결 방법을 찾고자 하는 움직임은, 현행 분쟁해결제도의 근본적인 개선 노력이 더해지면서 새로운 분쟁해결방식들을 하나 둘 선보이게 되었다. 그 결과 소송을 대신하는 조정이나 중재 등 갖가지 수단들이 등장하였는데 이들 전체를 ‘대체적 분쟁해결수단(Alternative Dispute Resolution ; 이하 ADR이라 함)’이라고 부르고 있다. 새로운 분쟁해결방식은 이전보다 신속·간편하면서 저렴하고 공정한 분쟁해결을 추구한다는 공통점을 가지고 있다.

국내에서도 이미 도입되어 활용되고 있는 조정과 중재제도 등을 포함하여 기존의 ADR 대부분은 다양한 새로운 시도와 방법론을 제시하는 등 기존의 재판절차와는 분명히 다른 특화된 기능을 보여주고 있기는 하다. 하지만, 재판절차와 마찬가지로 사후적 분쟁해결수단이라는 본질적 한계에서는 벗어나지 못하고 있다. 이런 점에서 기존의 ADR과 달리 건설 분쟁을 사전에 방지하거나 그 원인되는 요소를 원천적으로 해소할 수 있는 가장 효과적 ADR 수단으로 ‘DRB(Dispute Review Board ; 분쟁심의위원회)<sup>21)</sup>가 등장하게 되었다. 이후 세계 각지는 물론이고 FIDIC(Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils) 등 국제기구 등에서도 채택되어 활용되고 있다.<sup>22)</sup>

21) DRB는 국내에서 여러 가지 명칭으로 표현되고 있는데, 대표적으로 ‘사전분쟁심사회 : 전증식 ‘건설분쟁 조정제도에 관한 비교법적 연구(박사학위 논문)’, ‘분쟁심사위원회 : 이홍채 ‘시공 중 발생하는 건설분쟁의 효과적인 해결방안(박사학위 논문)’ 등이 있음. 본 보고서에서는 ‘분쟁심의위원회’로 명명하고자 함.

DRB 제도의 목적은, DRB의 심의위원이 심의(evaluation)를 통해 분쟁당사자에게 해당 분쟁에 대한 독립적이고 비구속적인 효력을 가진 ‘권고(recommendation)’를 제시함으로써 분쟁발생을 예방하거나 현장에서 분쟁사안의 즉각적인 해결을 도모하는 데 있다. 특히 계약당사자 사이에 갈등이나 이해관계의 충돌 혹은 분쟁 등의 처리와 관련하여 교착상태에 빠지기 쉬운 기존의 협상이나 중재, 소송 같은 분쟁해결 수단 사이의 넓은 간극을 메워주는 역할도 하고 있다.

이런 점에서 DRB도 분명히 ADR의 일종이지만, 조정이나 중재 등 기존의 ADR과는 차이가 있다. 또한 DRB는 착공과 동시에 발주자와 시공자 사이에 합의된 바에 따라 설치되고 활동에 들어간다는 점에서 포괄적 의미에서의 공사계약 일부분이라고까지 말할 수 있다. 즉, DRB는 공사계약 수행의 초기 단계에서부터 분쟁을 처리하고 해결할 수 있게 한다는 점에서 계약당사자 사이의 경제적·정치적 충격을 최소화하고 원활한 공사수행을 지원하는 역할도 하고 있다. 갈등이나 분쟁의 출현 초기단계를 전후하여 조기 개입함으로써 해당 건설공사 프로젝트 및 특별한 계약관련 조건 및 환경을 둘러싸고 계약당사자 사이에 돈독한 신뢰관계를 구축하게 하는 효과도 강력한 편이다.

## (2) 분쟁 해결의 기구로서 ‘DB(Dispute Board)’의 일종

DRB는 건설 및 인프라(infrastructure) 프로젝트의 수행과정에서 다양한 분쟁이 발생한 경우 심리나 심의과정을 거쳐 공사의 지연이나 비용 증가 없이 신속하고 경제적인 해결을 도모할 수 있다는 점에서 ‘DB(Dispute Board)’의 일종이라고 할 수 있다. 일반적으로 DB에는 DRB, DAB, CDB 등 3가지 형태가 있다. 먼저 DRB는 심리나 심의를 거쳐 일반적으로 ‘구속력이 없는 조정의견, 즉 권고(Recommendation)’를 한다는 점이 특징이다. 권고에 대하여 일정기간 내에 이의를 제기하지 않으면, 계약당사자는 권고 내용을 준수할 계약상의 의무를 부담해야 한다. 계약당사자가 일정 기간 내에 이의를 제기하면 그 당사자는 해당 사안을 중재절차나 재판절차를 통하여 처리할 수 있다. 그리고 이미 해당 사안이 중재절차나 재판에 계류 중이라면 권고에 따르지 않아도 된다.

22) DRB를 건설 공사 및 프로젝트의 분쟁해결에 활용하고 있는 국가로는, 미국을 비롯하여 호주, 레바논, 우간다, 모잠비크, 남아프리카, 케냐, 말리, 보스니아, 탄자니아, 스와질란드, 잠비아, 필리핀, 스리랑카, 파키스탄, 아프카니스탄, 루마니아, 캐나다, 몰도바, 우크라이나, 인도네시아, 이집트, 프랑스, 나미비아, 에티오피아, 수단, 바하마, 말리, 중국 등임.

다음으로는 ‘DAB(Dispute Adjudication Board)’가 있다. DAB는 그 명칭에 ‘재결(裁決·Adjudication)’이라는 용어가 들어간 데서도 알 수 있듯이, 앞서의 DRB와 달리 ‘구속력이 있는 결정(Decision)’을 한다는 점에서 큰 차이를 보인다. 계약당사자는 결정문을 받은 때로부터 그 내용을 준수할 의무가 발생한다. 만일 당사자가 일정기간 내에 결정에 대한 이의를 제기하면 그 해당 사안은 중재절차에 의한 최종 해결 또는 법원의 판결을 통하여 처리할 수 있게 된다. 다만 그 후속 과정이 종료될 때까지 계약당사자는 결정 내용을 계약상의 의무로써 준수해야 하는 상태에 놓이게 된다.

마지막으로 CDB(Combined Dispute Board)는 DRB나 DAB 등을 복합시킨 형태이다. CDB는 DRB와 마찬가지로 권고를 할 수 있으며, 만일 계약당사자 일방이 요청하고 상대방이 반대하지 않는다면 재결의 효력을 갖는 결정을 할 수도 있다는 점이 앞서의 DB 형태와도 다르다.

**<표 IV-1> 사전분쟁 처리기구의 개념 비교**

| 구분      | 미국 DRB                                       | FIDIC DAB                                       |
|---------|--|---|
| 운영방식    | 제3자에 의한 심의                                   | 제3자에 의한 심의                                      |
| 구성      | 발주자 및 시공자 각 1명씩 지명<br>선출된 2인의 합의로 제3의 위원장 선출 | 발주자 및 시공자 각 1명씩 지명<br>선출된 2인의 합의로 제3의 위원장<br>선출 |
| 위원의 중립성 | 양호   | 양호  |
| 위원의 전문성 | 양호   | 양호  |
| 심의 효력   | 구속력 없으나, 양 당사자가 합의하면<br>구속력 부여 가능            | 확정적 구속력 있음.                                     |
| 현장 방문   | 정기적인 현장방문                                    | 정기적인 현장방문                                       |
| 비용      | 양당사자가 균분 부담                                  | 양당사자가 균분 부담                                     |
| 특징      | 사전분쟁 해결                                      | 사전분쟁 해결   |

이처럼 DB는 일반적으로 DB 운영 등과 관련해서 오랜 현장 경험 등을 통하여 특별히 훈련된 3명의 숙련된 엔지니어 혹은 건설법규 전문가로 구성된다. 당연히 심의위원들은 대부분 건설 엔지니어링(engineering)과 관계 법규에 상당한 지식을 갖고 있으며, 계약당사자들도 심의위원의 선정과 관련해서 건설 프로젝트에 경험이 많은 사람들을 선임하고 있다. 심의위원들은 공사계약의 시작 때부터 선임되기 때문에 해당 프로젝트 및 공사계약관련 당사자이나 이해관계자 대부분을 충분히 파악하고 있다. 또한 정기적인(일반적으로 3달마다 한번씩) 현장방문 및 공사계약 당사자로부터 제출된 관계서류를 충분히 검토할 수 있는 여건이 마련되어 있기 때문에 계약 내용은 물론이고 현장의 특수성과 분쟁발생 가능성이 높은 부분을 중점적으로 주의 깊게 파악하게 된다.

## 2. DRB의 구성 및 운영

### (1) DRB의 구성

일반적으로, DRB는 발주자가 해당 건설프로젝트에 도입 적용하기로 한 후에 입찰 공고문에 DRB 적용에 따른 필요한 내용들을 삽입함으로써 첫발을 내딛게 된다. DRB는 낙찰 후 건설공사의 계약 체결과 동시에 구성이 되어 건설공사 또는 해당 프로젝트가 진행되는 동안 존속하게 된다.

따라서 낙찰이 이루어지면 각 공사계약 당사자는 즉시 DRB를 구성할 심의위원 한 사람을 추천하고, 이렇게 각 당사자에 의해서 추천된 심의위원 두 사람이 선출 즉시 의논을 하여 의장을 맡게 될 세 번째 심의위원을 지명하게 된다. 그리고 양당사자의 승인을 받아 의장 심의위원으로 위촉한다. 심의위원 3명의 위촉이 양 당사자 모두의 승인을 전제로 한다는 점에서 계약당사자는 사실상 상대방이 추천한 심의위원에 대한 거부권을 가지는 셈이 된다.

계약당사자들은 심의위원의 승인과정에서 필요한 다양한 질문과 평가기준을 충족시킬 수 있도록 준비하여야 한다. 이러한 심의위원의 위촉 과정은 DRB 절차의 신뢰도를 높이는 데 중요한 역할을 한다.

### <그림 IV-1> DRB 구성 단계

|       |  |
|-------|--|
| 제1단계  | : DRB 절차의 채택 및 적용가능성 여부에 대한 발주자의 평가                            |
| 제2단계  | : 발주자의 DRB 절차 이용 결정  |
| 제3단계  | : 발주자가 DRB 조항을 표준계약용어로 구성하고, DRB 세부내용 및 3자간 합의 등을 입찰공고문에 포함한다. |
| 제4단계  | : 낙찰 수주 후에, 각 당사자는 한 명의 DRB 심의위원을 지명한다.                        |
| 제5단계  | : 수급인과 발주자는 각각 상대방이 지명한 사람을 승인한다.                              |
| 제6단계  | : 발주자는 먼저 2명의 DRB 심의위원에게 계약서류를 제공한다.                           |
| 제7단계  | : 첫 번째 지명되었던 2명의 DRB 심의위원과 협의하여 3번째 심의위원을 선정한다.                |
| 제8단계  | : 양당사자가 3번째 심의위원을 승인한다.  |
| 제9단계  | : 발주자는 3번째 DRB 심의위원에게 계약서류를 제공한다.                              |
| 제10단계 | : 3자간 합의서에 서명한다.   |
| 제11단계 | : 현장에서 DRB 발족 회의를 개최한다.  |

## (2) DRB 심의위원의 자격

DRB 심의위원은 발주자와 수급인 모두가 전적으로 신뢰할 만한 건설공사 관련 분쟁 요인의 분석 및 해결 능력을 갖추고 있어야 한다. 뿐만 아니라 해당 국가별 법령상의 결격사유에 해당하는 사실이 없어야 한다. 공사계약 당사자들이 깊은 신뢰를 갖게 되는 요소는 관련 건설공사 유형, 계약문서의 이해와 계약 분쟁의 해결에 대한 집약된 지식과 경험이다.

DRB의 심의위원으로 먼저 선출되는 2명의 DRB 심의위원들은 앞서의 자질에 관한 요소들을 충분히 인지하고 있어야 한다. 3번째 심의위원은 DRB의 의장 역할을 수행해야 하므로 2명의 심의위원들이 가진 능력을 보완할 수 있을 정도의 자질을 갖추어야 함은 물론이고 DRB의 운영 및 활동을 주도적으로 이끌 수 있어야 한다. 요컨대, DRB의 성공적 운영을 위해서는 심의위원 3인 모두가 DRB 절차에 대해서 숙지하고 있어야 할 뿐만 아니라 DRB의 실효적이고 효율적인 관리를 위해서 적어도 한 명의 심의위원은 DRB의 사전 경험이 있는 사람을 위촉하는 것이 바람직하다.

DRB의 심의위원은 건설공사 관련 경험자나 전문가들 가운데서 선정하게 되며, 건설 업계에서도 존경받고 신망이 두터운 사람이어야 함은 물론이다. 심의위원 각자는 건설

분쟁의 관리에 관한 실무적 경험도 많고 공사계약과 관련한 특별한 전문지식을 갖고 있으며, 해당 프로젝트를 포함하여 분쟁해결 및 건설기술에 대한 경험치가 높은 사람일수록 좋다. 많은 공공단체들은 건설업계 출판물의 광고를 통하여 잠재적인 심의위원 후보 명부를 획득한다고 알려져 있다. 해당 DRB를 구성할 적절한 인물이라고 판단되면 연락 및 회신을 받아 평가한 후 후보자를 면접한다. 기타 예비후보자를 건설업계 내부에서 찾아내기도 한다.

### (3) DRB의 활동

DRB는 앞서 언급한 바와 같이 건설공사계약의 체결 및 이행이 시작됨과 동시에 공사 현장에서 최초 구성회합을 갖고 업무에 들어간다. 그 후 건설현장을 정기적으로 방문하고 관련 심의를 진행하며, 경우에 따라서는 권고를 하는 등의 활동을 한다. 심의위원들은 양당사자를 만나고 계약서류 및 관련 서류의 사본을 수령하며, 프로젝트 브리핑을 통하여 전체 공사의 성격과 수급인인 시공업체의 공사 시행계획을 숙지한다. 심의위원의 정기적인 현장방문 절차와 그 시기도 결정한다. DRB 구성의 지연은 DRB의 활동을 포함한 전체적인 절차의 효율성을 감소시킬 수 있기 때문에 DRB 구성을 위한 모든 단계는 세부지침에 따라 즉시 완료하여야 한다. 공사계약서에 관련 조항이 없는 경우에도 양 당사자는 공사계약을 수주한 후에 DRB 구성을 추가적으로 합의할 수도 있다.

각 심의위원은 자신을 위촉해준 당사자를 위해서가 아니라 양 당사자 모두를 위하여 공정하게 임무를 수행해야 한다. 심의위원들은 갈등 및 분쟁으로 비화할 가능성이 있는 사안들을 검토하거나 판단함에 있어서 객관성과 공정성을 잃지 않도록 해야 한다. 자신을 추천하거나 선정해준 계약당사자를 위해서가 아니라 독립적이고 객관적인 입장에서 활동해야 한다.

또한 심의위원들은 건설공사 또는 해당 프로젝트의 구체적인 계획 내용과 각종 공사 계약 관련 문서의 사본을 제공받아 숙지하고, 계약당사자를 포함한 공사 참여자들과도 충분한 소통을 통해서 건설 공정 전반에 대해서 파악을 하고 이해를 넓혀야 한다. DRB 활동의 특징 중 하나인 현장의 정기적인 방문을 할 때는 이미 파악된 문제점이나 분쟁 사안이 있을 경우 발주자와 수급인과 만나서 빠른 해결 방안을 제시하고 이행을 촉구하기도 한다. 계약당사자 사이에 사안별 특수성으로 인하여 신속하고 능률적인 해결이 되

지 않으면 심리 등 DRB의 공식적 절차를 이용하여 권고(안)을 제시한다.

DRB의 심의 또는 심리절차에서는 일방 당사자의 주장 및 진술을 듣는 것과 그에 대한 심의위원들의 다양한 질문 그리고 반대 당사자의 답변 등이 진행된다. 이 과정에서 관련 계약문서, 통신문, 기타 서면자료, 분쟁사안의 특이점들이 광범위하게 다루어진다. 심의위원들은 심의 또는 심리과정에서 분쟁사안의 사실관계와 여기에 적용될 공사계약서의 구체적인 계약조항, 적용 이유와 결론 등을 권고안에 포함시켜 이를 문서로 작성한 뒤 계약당사자에게 제시한다. 권고(안)은 계약당사자를 법적으로 구속하지 않는 비구속적 성격을 갖는 것이 일반적이다.

이처럼 비구속적 성격을 갖는다고는 하지만, 갈등이나 분쟁의 당사자들인 계약당사자는 DRB의 심의 및 심리 절차에의 참여와 진술, 심의위원들에 대한 깊은 신뢰 등을 바탕으로 권고(안)을 대부분 수용하는 편이다.

DRB는 공사계약의 내용이나 해당 프로젝트별로 특화된 규정(rule)에 따라 운영된다. 이러한 계약문서 등의 자료 속에 DRB의 구체적 활동 및 업무 범위에 대한 세부 내용이 담겨지는 경우가 대부분이다. 공사계약이나 해당 프로젝트의 개시와 함께 구성된 DRB는 회합을 갖고 관련 계약문서, 즉 현장공사 참여자의 의견서, 공정표, 예산서, 위험 및 쟁점사항 등의 문서들을 제공받아 검토를 하게 된다.

무엇보다 DRB의 가장 대표적 특징 중의 하나는, 공사계약의 시작과 동시에 구성되는 것을 포함하여 일반적으로 공사계약 당사자의 해당 프로젝트 팀원들과 함께 공사현장에서 정기적으로 회합을 가진다는 점이다. 공사계약이나 해당 프로젝트의 실행과정에서 갈등이 야기되거나 분쟁의 발생 또는 특별한 공사 관련 이슈가 부각되어 DRB에 회부되었을 경우 DRB는 분쟁을 숙고하여 심의 또는 심리절차를 거쳐 최종적으로 권고(안)을 제시한다.

이러한 권고(안)에 대해 계약당사자가 일정기간 내에 이의를 제기하지 않는 경우에만 공사계약 혹은 해당 프로젝트에서의 실질적인 구속력을 갖게 된다. 만일 일방 당사자가 권고에 대해 이의를 제기할 경우, 분쟁당사자들은 중재나 소송 등 다른 분쟁해결 절차를 이용하여 분쟁을 처리할 수 있다.

#### (4) DRB의 책임 및 비용

갈등이나 제기된 이슈 또는 분쟁 등의 처리와 관련하여 DRB가 부담하는 책임을 요약하면 다음과 같다.

- 1) 정기적인 현장 방문
- 2) 공사의 단계별 진척 상황의 충분한 숙지
- 3) 쌍방 계약당사자에 의한 분쟁 해결의 권고
- 4) DRB에 회부될 경우 심의 또는 심리절차의 진행, 숙고하여 시의적절한 전문적 권고 내용의 준비

DRB와 관련해서는 다음과 같은 두 가지 측면에서의 비용이 드는 것으로 알려져 있다. 첫째는 초기 DRB의 발족 및 구성과 관련된 비용이다. 이러한 비용은 DRB 규정의 마련, 공사계약에 부가된 조항들의 작성 및 삽입, 공사계약 당사자들이 이의를 제기할 수 없는 위원을 위촉할 지명권 행사를 위한 준비 등에 필요한 비용을 포함한다. 두 번째는 각각의 DRB 위원의 활동에 대한 보수이다. 월별 DRB 심의위원 위촉에 따른 의뢰비라고 해도 좋을 것이다. 사안별로 혹은 계약당사자별로 다르겠지만, 가장 큰 규모의 프로젝트라면 해당 DRB의 각 심의위원에게 월별로 2~3일분의 일당 상당 비용을 지불하는 것으로 알려져 있다. 작은 규모의 프로젝트는 해당 DRB의 각 심의위원에게 월별로 1일분 이하 정도로 충분할 것으로 예상된다.

구체적인 DRB 활동과 관련해서 살펴본다면, 통상 1년에 평균 4번 이루어지는 DRB의 정기적 현장방문과 관계 회의에 드는 직접비용은 쉽게 추산해볼 수 있다. 각 심의위원의 대표적 보수범위는 1997년 기준으로 본다면 대략 일당 1,000달러에서 2,000달러 정도이다. 정기적 현장방문과 회의를 위한 소요시간은 통상적으로 대략 하루 또는 이틀 정도이다. 일반적으로 해당 현장의 공사 진행보고서를 검토하고 회의를 준비하는 시간은 대략 한 달에 한 시간 이내로 알려져 있다. DRB의 의장 역할을 맡은 심의위원의 경우는 다른 심의위원들과 비교할 때 약간의 추가적인 시간을 필요로 할 것이다.

이 밖에 기타 보상비용도 합리적으로 정확하게 추정할 수 있다. 미국의 '건설산업연구소(CII)'는 정기적인 현장방문에 소요되는 비용을 DRB의 존재에 따른 갈등 및 분쟁의 예방효과를 나타내는 예방 비용으로 규정하고 있다. 비록 예방효과의 가치를 계량화하기는 어렵지만, DRB 절차를 이용해본 발주자와 수급인들은 지출된 비용을 훨씬 초과하는 가치가 있다는 데 공감한다.

DRB 심리절차의 이행과정 비용은 DRB가 숙고하여 문서로 된 권고의견을 준비하는데, 소요되는 시간에 못지않게 심리절차 그 자체에 소요되는 시간을 감안하여 산정된다. 쟁점사항이 비교적 간단하다면 해당 심리절차는 정기적인 현장방문과 사안별 숙고, 그리고 당일이나 그 다음날의 권고의견 제시까지 포함하는 시간을 망라하는 것으로 볼 수도 있다. 하지만 쟁점사안이 많고 복잡하게 얽혀있는 경우라면 비용 산정은 달라질 수밖에 없다. 아무래도 여러 날의 심리와 DRB가 숙고하여 보고서를 작성하는 데 몇 주가 걸릴 수도 있기 때문이다.

이런 점을 모두 고려하더라도 최종적으로 분쟁 예방 및 해당 분쟁의 처리과정을 망라하여 소요되는 비용 전체는 중재절차나 소송절차에서 드는 비용보다는 훨씬 적게 든다는 것은 분명하다. DRB 심리절차가 분쟁처리 절차로서 다른 어떤 수단보다 분쟁 해결의 시의적절함과 효율성이 높다는 점에서 DRB에 따른 소요 비용은 다른 ADR보다 훨씬 저렴하고 유리한 편이다.

## (5) DRB 업무의 구체적 절차

### 1) 개관

DRB는 현장에서의 분쟁해결에 가장 성공적인 방법으로 간주되고 있다. 그러므로 현장작업 단계 수준에서의 협상이 교착상태에 빠질 경우 즉각적으로 DRB에 사안을 넘기도록 작동되어야 한다. 즉, DRB의 장점을 충분히 구현시킬 있는 절차를 구성해야 한다. 발주자와 수급인이 건설 공사의 여러 가지 단계에서의 사안별 내용과 연관성 등을 검토한 이후에 DRB에 회부하는 것은, DRB 절차가 가진 현장 중심의 효율적 해결수단이라는 특성을 제대로 이해하지 못한 선택이 될 수 있다는 점에서 주의가 필요하다. 뿐만 아니라 계약당사자의 사안별 검토가 DRB 바깥에서 지속되면 될수록 시간과 비용이라는 경제적 부담을 가중시키는 비효율만 커지게 된다.

### 2) DRB 절차의 핵심 단계

DRB 절차의 특징 중 하나는 건설공사가 진행되고 있는 가운데 분쟁이 발생하면 즉시 해결을 추진하도록 구성되었다는 것이다. 즉각적이고 전문적인 DRB의 대응능력은 건설 활동, 공정 그리고 문제점들에 관한 정보를 지속적으로 확보할 수 있어야만 발휘될

수 있다. 각 DRB의 각 심의위원들은 계약문서 전체, 정기 공정보고서와 회의록의 회람 리스트 등을 제공받는다. 또한 현장을 주기적으로 방문하여 공사의 공정을 직접 관찰하고, 계약당사자들과 만나며, 문제점 및 제안된 해법들에 대하여 논의할 수 있다. 가장 효과적이고 효율적인 DRB 절차가 되기 위해서는 다음과 같은 핵심 단계를 신속하게 진행시켜야 한다.

- i) 공사계약의 낙찰 후 이행착수와 동시에 즉각적인 DRB를 조직해야 함.
- ii) 정기적으로 DRB 심의회 개최와 현장방문을 통하여 공사 진행 현황 및 문제점 등을 파악해야 함.
- iii) 계약당사자 및 공사관계자는 공사 진행 현황 등을 DRB에 정기적으로 보고해야 함.
- iv) 갈등이나 분쟁 혹은 쟁점사항이 출현하게 될 경우 즉각적으로 DRB에 회부해야 함.
- v) DRB 심리절차를 개최해야 하는 경우 간략하게 준비해야 함.
- vi) 모든 이해당사자에게 자신들의 입장을 충분히 주장하고 방어할 수 있는 기회를 제공하는 비공식적 심리절차를 진행해야 함.
- vii) DRB의 심리절차가 마무리되면 서면으로 권고 의견을 즉각 제시해야 함.

### 3) 쟁점 사항이 발생한 경우 DRB에 즉시 회부

‘현장에서 문제점을 즉각적으로 해결 한다’와 같은 현장중심의 기본 개념을 바탕으로, DRB는 발주자와 수급인간의 사안별 협의가 교착상태에 빠진 즉시 DRB에 회부할 수 있도록 양당사자에게 통지를 하여야 한다. 일반적으로 DRB 심의위원이 분쟁을 검토하기 이전에 각 계약당사자 혹은 그 상급자에 의한 현장 밖에서의 검토는 시간을 낭비할 뿐이다.

즉각적인 DRB의 절차 개시는 기본적으로 이러한 시각에 그 바탕이 있는 것이다. DRB 절차를 용이하게 이용할 수 있도록 한다고 해서 분쟁처리 사안의 DRB 절차 회부가 급격하게 증가하는 양상으로 이어지지 않을까라는 우려는 할 필요가 없다. 오히려 계약의 이행과 동시에 DRB가 설치되어 있다는 것 자체가 공사 참여자들로 하여금 그들 사이의 입장 차이 혹은 공사계약에 대한 다양한 이견들을 해소하고 분쟁을 미연에 방지하는 데 기여하는 기능이 있기 때문이다. 그렇다고 해서 DRB가 심의 및 심리 절차에의 회부를 종용할 필요까지는 없으며, 계약당사자들이 신의칙(信義則)에 의거하여 충분한 협의를 하도록 유도하는 환경을 구축하는 데 힘쓰는 정도로 충분한 것이다.

#### 4) DRB의 심리 절차

우선, DRB의 심리절차에 들어가기에 앞서 청구인과 피청구인 등 각 계약당사자는 심리 전 준비가 필요하다. DRB 심의위원들은 쟁점사항을 제대로 알기 위하여 공사계약의 이행과정에서 오간 각종 통신문과 건설공사 혹은 해당 프로젝트 문서들에 대한 검토를 하여야 한다. 이 과정에서 각 계약당사자가 사실관계 정보를 따로 마련하기보다는 합동으로 편집하는 편이 효율적이다. 계약당사자 중 청구인 측에서 자료 세트를 준비하고, 반대 측 당사자에게 전달하여 보충이나 보완을 하도록 하는 방식을 통해 준비 과정의 중복을 피할 수 있고 시간도 단축할 수 있다. 그러나 현장에서는 여러 가지 사유로 인하여 상당 부분 이렇게 되지 못하는 경우가 많다. 해당 사안에 대한 각 계약당사자의 입장을 요약한 자료뿐만 아니라, 그 밖의 모든 문서자료도 심리절차 1주일 전까지는 DRB 심의위원에게 제공되어야 한다.

이러한 준비를 마치게 되면 본격적인 심리절차에 들어가게 된다. DRB 심리절차는 비공식적인 방식으로 이루어지며, 일반적으로 DRB의 의장인 심의위원이 심리절차를 주재한다. DRB의 심리절차는 대부분 해당 건설현장에서 수행된다. 각 당사자에게는 자신의 입장을 제시하고 상대방의 주장을 반박할 충분한 기회와 시간이 주어진다.

#### 5) DRB 권고(안)의 제시

DRB의 결과물은 그 분쟁 해결에 관한 권고(안)이라고 할 수 있다. 권고(안)은 쟁점사안 혹은 분쟁의 사실관계 등을 검토한 3인의 심의위원이 심리 과정을 거친 후 공정하고도 전문적인 식견을 적용하여 가장 적절한 해결 방안을 담은 것이다. 권고(안)이 담겨진 모든 문서에는 분쟁의 실체에 대한 간결한 주장, 양측 계약당사자의 입장, 권고의견 및 그와 같은 결론을 내리게 된 근거와 논리 등을 담게 된다.

이를 통하여 양 당사자는 DRB가 어떠한 과정을 거쳐서 권고(안)에 도달하게 되었는지를 충분히 확인하고 이해할 수 있게 된다. 쟁점 해소 및 분쟁 해결의 신속성을 위해서는 DRB가 양 당사자에게 권고(안)을 가능한 한 빠르게 제시하는 것이 좋겠지만, DRB가 심리 절차를 마무리한 후에도 권고(안)의 제시까지는 여러 주가 걸리는 경우가 일반적이다.

<표 IV-2> DRB 이용을 위한 점검표(미국 건설산업연구소, CII)

| 점검항목   | 비고   |
|--|--|
| <b>계약 요구사항</b>   |  |
| 1. 입찰문서에 DRB 설치 및 운영계획에 대하여 명확하게 표시한다.                                   | 이것은 발주자가 분쟁처리와 관련하여 소통하려는 자세를 가진 것으로 이해될 수 있다는 점에서 분쟁 처리비용을 최소화한 저가 응찰을 유도하는 의미도 갖는다.                      |
| 2. 계약서에 DRB 설치 및 운영 조항을 명시한다.  | 이것은 양 당사자가 계약서에서의 DRB 규정에 관한 자신들의 권리와 의무를 이해하게 한다.   |
| 3. DRB 설치 및 운영 조항은 발주자 또는 수급인이 분쟁의 다른 최종 해결 방법의 이용 배제를 전제로 하지 않는다.       | DRB 권고(안) 제시는 최종적인 분쟁해결 결론 또는 구속적 효력을 갖지 않는다.  |
| <b>심의위원의 자격</b>  |  |
| 1. 심의위원들은 중립적이고, 발주자와 건설업체 모두에게 이해관계의 충돌이 없어야 한다.                        | 이것은 DRB 절차에 필수적인 것이다.  |
| 2. 심의위원들은 수행중인 공사 종류에 기술적 전문성이 있다고 인정되어 왔다.                              | 이것은 (a) 심의위원들이 사실, 문제점, 그리고 계약 요구사항을 이해하고 있다는 신뢰도 제고와 (b) 분쟁 해결의 효율성을 촉진한다.                                |
| 3. 모든 심의위원들의 선정과 임명에 모든 당사자가 동의한다.                                       | 이 절차에 필수적인 것이다.  |
| <b>심의위원 선정</b>   |  |
| 1. 발주자와 건설업체는 각각 한 명의 심의위원을 지명한다. 이들 2명의 심의위원이 제3의 심의위원을 선정하여 의장으로 한다.   | 이것은 각 당사자가 이해충돌 방지 요구사항과 상대방사자의 승인에 따라 중립적인 심의위원을 선출하게 한다.   |
| 2. 모든 당사자는 모든 심의위원들의 선정과 임명에 동의권을 가진다.                                   | 선정 절차에 “직접적으로 (hands-on)” 개입할 수 있다는 것이 DRB에 대한 신뢰감을 증진시킨다.   |
| <b>운영절차</b>  |  |
| 1. 심의위원은 정기적으로 문서로 된 공정보고서를 받고, 공사 상황에 대한 정보를 실시간으로 받는다.                 | 특별보고서가 아닌 주기적 보고서와 공정회의록은 통상 계약관리의 한 부분이다.   |
| 2. DRB 정기회의는 현장에서 4개월 내의 일정한 간격으로 열린다.                                   | 이것은 필수적이다. 아무런 문제가 없다는 이유로 회의를 취소하려는 유혹에 저항하라. 그것은 DRB가 프로젝트와 참여자들과 친밀도를 구축할 기회를 빼앗게 된다.                   |
| 3. 심의위원에게 하는 설명회(presentation)는 전체 공정에 참여한 현장소장이 한다.                     | 직접 경험한 설명이 가치가 있다.   |
| 4. 발주자 또는 건설업체는 심의위원에게 어떤 결정, 조치, 지시, 클레임 또는 논란거리나 쟁점 사항을 언제든지 제기할 수 있다. | 신의칙을 바탕으로 쌍무적인 협상이 이루어졌다고 추정한다. 그러나 DRB에 가기 전에 어떤 발주자가 수많은 절차적인 전제조건과 검토 수준에 실질적으로 간섭한다면 DRB의 장점을 훼손하게 된다. |

|   |  |
|---|--|
| 5. 발주자와 건설업체의 정당한 대표자는 모든 심리절차에서 논박하고 해명요청을 할 수 있다.               | 정당한 대표는 변호인이 아닌 “핵심요원(key player)”을 의미한다. 경험상, 그들 현장 핵심요원이 충분히 설명하면 본인도 알게 된다. |
| 6. 심의위원의 추천은 문서로 하고 그 문서를 수령, 항의 또는 거부할 책임이 있는 프로젝트 참여자가 직접 작성한다. | 추천서는 분쟁에 대한 근거가 담겨야 한다. 근거/설명은 추천 수용을 주저하는 당사자들을 설득하는 데 도움이 된다.                |

#### 시점과 사건의 연결

|   |   |
|---|---|
| 1. 심의위원의 선정과 임명은 계약 공사가 진행된 8주 내에 이루어져야 한다.           | DRB가 조기에 준비되면 프로젝트와 참여자에게 보다 친숙하게 된다. 분쟁이 발생하려 하기 전에 준비하면 그 절차에 대한 불신과 망설임을 방지할 수 있다. |
| 2. 이의신청은 심의위원에게 가능한 한 빨리 제기해야 하고 심의위원은 제기 시점 즉시 처리한다. | “실시간” 요소는 예방과 항목단위의 해결을 증진시킨다.  |
| 3. 프로젝트 참여자에게 이의신청 후 2주 이내로 심의위원의 추천서와 근거문서를 작성하여 준다. | 2주간이 바람직하나, 경우에 따라 어렵기도 하다. 반면에, 어떤 추천은 몇 시간 또는 며칠 내로 할 수 있다.                         |

#### 권한의 제약

|  |   |
|--|---|
| 1. 심의위원은 컨설턴트로 행동하거나 직업의 수행에 대해 자문해서는 안 된다.    | 당사자에 대한 자문은 명백히 중립성을 훼손할 가능성이 크다.                 |
| 2. 심의위원은 발주자나 건설업체가 계약상 공사를 지휘할 권한을 빼앗으면 안 된다. | DRB의 역할은: (a) 검토, (b) 자신에게 제기된 분쟁해결 방법을 권고하는 것이다. |

#### 후속절차

|  |  |
|--|--|
| 1. 심의위원의 권고(안)은 구속적 효력이 없으며, 발주자 또는 건설업체가 이를 거부할 수 있다. | 이것은 관련된 증거에 가장 집중하고, 비공식 절차를 용이하게 한다.            |
| 2. 심의위원의 권고(안)과 그에 대한 근거서류는 어떤 후속 분쟁해결 절차에서도 증거가 된다.   | 관련된 증거 수집 및 심리 준비는 후속 절차의 준비라는 부수적 효과를 기대할 수 있다. |

#### 비용

|  |  |
|--|--|
| 1. 심의위원에게 지출되는 비용은 발주자와 건설업체가 동등하게 부담한다. | 이것은 DRB가 중립적 심의위원으로 구성되어 있다는 인식에 부합한다. |
|--|--|

출처 : R.M.Matyas · A.A.Mathews · R.J.Smith · P.E.Sperry, 『Construction Dispute Review Board Manual』, Mc-Graw-Hill, 1996. PP.22-25에 있는 <표>를 재구성함.

### 3. DRB 이용에 따른 긍정적 효과

DRB 절차는 대체적 분쟁해결 수단으로 탄생하여 전 세계적으로 이용률이 증가하고 있는 추세이다. 이런 현상은 건설공사 또는 해당 프로젝트에 참여하는 계약당사자를 포함한 모든 이해관계자와 해당 프로젝트 자체에 유익하기 때문인 것으로 보인다. 이러한 긍정적 효과는 분쟁의 예방 및 분쟁 해결이라는 두 가지 측면 모두에서 나타나고 있다.

#### (1) 갈등 및 분쟁의 사전 예방

DRB는 그 존재만으로도 공사계약의 체결 및 이행과 관련하여 계약당사자 사이에 긍정적 관계, 개방적 대화, 신뢰와 협조를 용이하게 하는 기능을 갖고 있다. 공사계약의 당사자 모두는 계약상의 이해관계나 쟁점사안에 대해 유약한 입장을 보이거나 극단적인 공격 자세를 취함으로써 인하여 DRB로부터의 신뢰 상실을 원하지 않기 때문이다. 이로 인해 계약의 양당사자는 상대방에 대하여 불필요한 대립각을 세우는 자세를 의도적으로 고수하지는 않게 된다는 점이 DRB 존재의 실질적 효과라고도 볼 수 있다.

DRB는 양당사자가 클레임과 분쟁이 될 수 있는 사안들을 신속하고 효율적으로 확인, 평가, 처리하도록 만든다. 이를 위하여 DRB는 매번의 정기 회의에서 양당사자 및 건설공사 담당자들에게 잠재적인 쟁점을 물어보고, 이후 DRB의 의제거리가 될 수도 있는 클레임 사항에 관한 현황보고서를 요구한다. 이런 과정을 통하여 양당사자에게 쉽게 해결되지 못하여 난항을 겪거나 교착상태에 빠지는 사안들을 DRB 이용을 통하여 용이하게 해결할 수 있다는 인식을 심어줄 수 있게 된다. 이를 바탕으로 양당사자는 신속하게 쟁점사안의 확인과 분석에 집중할 수 있는 것이다.

또한 DRB는 분쟁을 개별 사안별로 다루기 때문에 클레임의 누적을 최소화할 수 있다. 즉, 미결상태의 클레임이 누적되어 양 당사자 사이에 대립구조나 긴장관계가 고조되는 등의 상황 악화를 만들지는 않는다는 장점이 있다. 이로 인해 계약당사자 사이에 이해관계의 충돌이나 클레임 혹은 분쟁 발생을 회피하려는 분쟁 예방 효과가 실질적으로 큰 편이다.

## (2) 분쟁 해결의 높은 성공률

DRB를 탄생시킨 미국의 경우 DRB를 활용한 분쟁 해결 성공률이 97%를 상회할 정도이다. 건설 분쟁의 처리에 있어 다른 어떠한 해결 수단보다도 성공적인 시스템이라고 할 수 있는 것이다. 그와 같은 높은 성공률의 바탕은 DRB가 현장 밀착형이면서 동시에 사안별 집중 검토형이란 점이 강점으로 작용하고 있기 때문이다. 또한 풍부한 현장 경험을 바탕으로 한 전문성과 충분한 신뢰감을 줄 수 있는 심의위원들로 구성되어 있다는 점도 성공률을 높이는 요인으로 작용하고 있다. 능력이 충분한 심의위원들이 적극적으로 활동하면서 쟁점사항들을 풀어나가기 때문에 제도적인 정비나 지원이 충분하지 않더라도, 공사계약의 효과라는 연장선상에서 긍정적인 결과를 이끌어내고 있는 것이다. 이러한 부분은 다른 어떤 ADR보다 비교우위에 있는 부분이라고 할 수 있다.

DRB는 심의 및 심리과정에서 계약당사자들에게 그들이 직면하고 있거나 그러할 가능성이 높은 사안들을 중심으로 공정한 토론과 정보 제공, 적절한 권고의견의 합리적 근거 등을 제공해오고 있기 때문에 분쟁해결의 실질적 효과가 탁월한 편이다. 이를 위하여 DRB 심의위원은 당연히, i) 해당 프로젝트에 밀접한 설계와 건설의 핵심 요소, ii) 계약 서류의 해석과 적용, iii) 분쟁 해결 절차, iv) 해당 프로젝트에 관한 특정 설계와 시공에 충분한 지식과 경험을 갖추고 있는 전문가라야 한다. 또한 양 당사자는 분쟁이 발생하기 이전에 공사계약의 이행 착수와 함께 DRB 심의위원의 선출 및 심리절차 등을 계약문서의 일부분 등에서 동의하였으므로, 일반적으로 DRB가 진행되어 가는 과정이나 사안별 최종적인 권고 의견에 대하여 대체적으로 긍정적인 반응을 보이는 편이다.

## (3) 고효율의 분쟁 처리비용

DRB를 적극적으로 활용하는 것은 조정이나 중재 등 다른 ADR이나 재판 등에 비하여 상대적으로 비용측면에서 효율적이다. 전형적으로 DRB 절차는 쌍무적인 협의가 교착상태에 빠지면 즉시 분쟁해결에 나선다. 여기서 중요한 점은 바로 ‘즉시’ 혹은 ‘즉각적으로’라는 것이다. 이것은 시간 측면에서의 손실을 줄일 뿐만 아니라, 법적·컨설팅 비용을 크게 줄이는 효과를 가진다. 즉각적인 해결은 목격자 확보와 클레임의 기초가 된 현장 조건 또는 공법 등을 실제로 관찰할 수 있기 때문에 가능한 것이다. 보다 많은 정

보에 의거한 결정은 양 당사자 모두의 이익에 부합하는 경우가 많다.

DRB의 설치 및 운영으로 인한 비용절감 효과는 다음과 같다. 먼저, 발주자가 입찰공고 등에서 DRB 운영을 언급함에 따라, 클레임이나 분쟁 해소에 적극적이라는 점이 입찰 참가자들에게 간접적으로나마 가장 먼저 전달된다고 하는 효과를 들 수 있다. 이로 인하여 입찰에 참가하는 시공자들은 공사 중에 발생할 수도 있는 건설 클레임이나 분쟁 등의 처리와 관련한 비용절감을 기대할 수 있으므로 입찰단계에서 저가의 응찰을 적극적으로 검토하는 반사적 효과도 기대해볼 수 있다. 동시에 발주자가 소통하는 자세를 갖고 있다는 점이 건설공사 혹은 해당 프로젝트의 성공적 마무리를 위한 공동노력을 기대할 수 있게 만들어 결과적으로 전체적인 공사비용의 부담을 낮추는 효과도 따라올 것이다. 발주자가 입찰공고 단계에서 분쟁을 해결하기 위한 DRB 설치 및 이용을 적시하는 것은 분쟁이 발생했을 때 쌍방 당사자에 의하여 위촉된 전문가가 공정하고 전문적 식견을 바탕으로 신속하게 처리해나간다는 것을 의미하기 때문이다. 요컨대 DRB의 설치 및 운영은 분쟁해결에 소요되는 시간의 장기화 등 불가피한 부담발생 요인을 최소화할 수 있게 한다.

## 4. DRB에 대한 비판 및 반론

### (1) 분쟁해결제도의 전통적 역할 및 관행과의 괴리

대부분의 ADR과 마찬가지로 DRB 제도는 아직 다소 생소한 개념일 수 있기 때문에 낯설게 느껴질 수 있다. 그러나 DRB는 현장수준에서 신속하고, 중립적이며, 충분한 정보를 바탕으로 비구속적인 분쟁해결을 원하는 가시적인 수요에 대응하기 위해 진화해 온 것이다. 물론 현재에도 끊임없이 더욱 효과적인 제도로서의 성장과 발전을 거듭하고 있는 중이다.

그동안 DRB는 수많은 건설현장에서 쟁점사항들과 분쟁 사유 속의 다양하고 복잡한 요구들을 충족시켜 왔으며, 전 세계 각국에서 크고 작은 수많은 프로젝트들이 성공적으로 DRB를 활용하여 왔다. 이와 관련한 많은 데이터들이 축적되어 있으며, 기본적인 골격은 물론이고 이미 일부 현장에서는 다양한 변형도 선보이고 있다는 점을 감안한다면,

DRB는 더 이상 실험적 단계의 개념 또는 절차가 결코 아닌 것이다.

어떤 점에서 본다면, DRB는 건설시장에서 전통적으로 설계전문가 또는 발주자의 프로젝트 매니저라고 할 수 있는 감리자(監理者)를 사실상 그 계약에 관한 중립적 의사결정권자로서 인정하여 온 이전의 많은 사례들에서 보는 것과 유사한 현장 중심의 분쟁 해결 장치라고 말할 수 있다.

하지만 오늘날 발주자에게 대가를 받는 설계 전문가 또는 감리자를 수급인(건설업체) 혹은 시공자와의 관계에서도 더 이상 공사계약의 합리적이고 중립적인 조정자로 받아들이기 어려운 것이 현실이다. 물론 그렇다고 해서 DRB가 발주자, 엔지니어(감리자), 건설관리자 또는 건설업체의 의사결정 책임과 권한을 대체하는 기능을 맡는 것은 아니다. 다만, 실질적으로 그와 같은 의사결정을 용이하게 하는 역할을 맡아서 하고 있는 점을 부인할 수는 없다는 것이다.

중요한 것은, DRB가 건설 공사에서 발생하는 일정한 클레임이나 분쟁의 처리수단으로써 기존의 조정제도보다 훨씬 공인된 절차로 인정받고 있다는 점이다. 예를 들어 제3자적 관점의 DRB가 수급인에게 추가 보상을 하라는 권고(안)을 제시한 경우 감사원의 감사지적 등에 무의식적으로 반응하는 공공발주자 및 그 소속 직원들조차 건설 공사 및 해당 프로젝트의 분쟁처리에 정당성을 부여할 수 있는 납득할만한 절차 및 제도가 되고 있다는 것이다. 결과적으로 향후 공사계약과 관련한 분쟁들은 당사자들이 협의나 조정 등으로 해결하지 못할 경우 중립적 성격의 DRB나 중재, 또는 소송으로 처리될 가능성이 높아지고 있다.

이상의 여러 가지 검토를 바탕으로 살펴본다면, DRB의 경우 쟁점사항이나 분쟁사유에 대한 검토와 논의를 빨리 시작할수록 비용을 줄일 수 있는 장점이 크게 나타나게 된다. 이런 점에서 부분적으로 기존의 재판제도나 ADR 등 지금까지의 전통적 분쟁해결 절차에서 크게 벗어나지 않은 가운데서도 분명한 차별화를 보여주고 있다. 따라서 DRB는 기존의 분쟁해결 수단과 이질적인 것이 아니라 더욱 진화된 효율적 제도라고 할 수 있다. 또한 계약당사자들에게 분쟁 처리의 실익을 제공할 수 있는 최적의 수단이라고 할 수 있다.

## (2) 경제적 효과 등 가치 창출의 기능 결여

건설공사 혹은 해당 프로젝트에는 발주자의 한정된 예산만이 배정된다. DRB의 구성

및 운영 등 존재 그 자체로 인한 이익을 비록 화폐단위로 표시하기는 어렵지만, 해당 현장에서 시공 중에 전혀 분쟁이 발생하지 않은 경우라 하더라도 건설공사와 관련하여 발생할 수 있는 각종 위험을 담보하는 투자와 다름없는 효과를 얻은 것이다. 따라서 DRB의 구성 및 운영 등으로 인한 경제적 효과는 가시적이지 않다고 해도 다음과 같은 경제적 효과가 분명 크게 존재한다고 볼 수 있다.

DRB의 경제적 효과를 정리해보면 다음과 같다.

- a) 갈등 및 분쟁 발생 가능성을 낮추게 됨에 따라 분쟁처리 비용 절감을 감안한 낮은 응찰가격(應札價格)을 유도할 수 있어 공사예정가격 대비 일정한 경제적 효과가 발생함.
- b) 현장에서 보다 원활한 소통을 돕고, 감정적 대립(악감정)을 감소시켜 원활한 책임 시공을 강화하기 때문에 이로 인한 비용절감 및 부가가치 상승의 경제적 효과가 발생함.
- c) 현장 수준에서 쟁점사항의 발생을 미연에 방지하거나 혹은 즉각 대응이 가능하기 때문에 분쟁해결이 지연될 경우 소요될 수도 있는 비용만큼의 원가 효율적 경제적 효과가 발생함.
- d) 건설공사 혹은 해당 프로젝트의 전체적 공정을 감안할 때 클레임 감소에 따른 분쟁처리비용의 지출을 절감한 데 따른 경제적 효과가 발생함.
- e) 원활한 분쟁대응 및 처리로 인하여 공사의 중단 등 불확실성을 최소화함으로써 건설공사 업무처리 비용을 감소시킬 수 있는 경제적 효과가 발생함.

### (3) DRB 자신만의 공정성과 형평성 가치 강요

DRB는 계약관리 측면에서 본다면 공사계약으로 인한 위험 발생을 합리적으로 분산시키는 현대적 의미의 계약관리 프로그램 핵심 구성요소 중 하나라고 할 수 있다. 계약관리 프로그램의 모든 요소를 긍정하지 않는 발주자라 하더라도 DRB를 성공적으로 활용할 수 있다. 즉, 분쟁에 대하여 즉각적이고 적기에 공정하고 원가 효율적 해법 사용을 존중하는 발주자라면 그 누구라도 DRB의 혜택을 볼 수 있기 때문이다.

역량이 있고 양심적인 DRB는 자신의 공정성과 형평성 가치만을 계약당사자들에게 강제하지는 않을 것이다. 오히려 DRB는 계약당사자 사이에 합의의 근거가 되는 계약언

어에 부합할 수 있도록 권고(안)을 만들기 위해 노력할 것이다. 사실상, ‘표준 3자간 합의’는 DRB에게 관계 법규와 계약조항을 준수하도록 요구하고 있다. 발주자는 추가 안전장치로 자신이 동의하지 않는 어떤 권고(안)에 대해서도 거부할 수 있는 옵션을 갖고 있다는 점을 간과하지 말아야 한다.

#### (4) DRB 절차의 남용 및 당사자 사이의 관계 악화 우려

초기 단계의 DRB 제도 이용자들은 DRB에 쟁점 혹은 분쟁의 처리를 회부하는 비용이나 노력이 다른 분쟁해결수단에 비해 상대적으로 많이 들지 않는다는 점을 틈타서 수급인측이 사소한 클레임의 성립가능성 여부를 타진해보기 위한 DRB 절차 남용가능성을 우려하기도 한다. 경험적으로 보면, 그런 실제 사례는 발견되고 있지 않다. 오히려 그 반대로 수급인들은 아무런 가치도 없는 클레임을 불필요하게 DRB에 요구함으로써 자신이 DRB의 신뢰를 잃는 처지에 빠지는 것을 원하지 않는 것으로 보인다. DRB를 시행하고 있는 많은 건설공사나 해당 프로젝트에서 클레임이나 분쟁이 거의 없다는 통계적 자료가 이러한 분석을 뒷받침하고 있다.

또한 DRB 절차의 적절한 수행은 계약당사자 사이에 긴장상태를 고조시키는 것이 아니라 오히려 갈등이나 분쟁이 될 수 있는 요소들에 즉각적으로 대응함으로써 불필요한 오해의 생성을 막고 적대적 감정을 방지하거나 감소시키는 효과가 있다. DRB가 사전적·즉각적 대응을 통하여 갈등요소를 최소화시키는 기여를 한다는 점에서 양측 계약당사자는 DRB의 업무수행으로 인한 긍정적 결과를 함께 나누기 위하여 기꺼이 상호협조 관계를 유지하게 된다. 이로 인하여 양당사자에게 쟁점 및 분쟁사안의 처리과정에서 발생하는 이른바 ‘매몰비용’이 되는 업무비용(법적 비용 및 전문가 보수)을 감소시키는 효과가 있다.

또한 DRB의 정기적 회합은 공사계약 혹은 해당 프로젝트의 핵심 참여자들을 대면하게 만들어 그들 각자의 입장을 합리적으로 적절하게 주장할 수 있는 기회를 자연스럽게 만들어 준다. 결과적으로 DRB 절차는 많은 경우에 재판절차와 같은 ‘승자와 패자’의 양분법 구도에서 벗어나 계약당사자 모두를 ‘win-win’할 수 있도록 만든다.

## (5) DRB 심의위원의 자질 부족

미국의 DRB 이용 사례에서 DRB에 만족하는 많은 이용자들, 즉 계약당사자들은 자신들의 건설공사 혹은 해당 프로젝트의 DRB 심의위원에 적합하다고 생각되는 자격을 가진 이들을 확보하는 것이 크게 어렵지 않았던 것으로 보인다. 계약당사자들이 적당한 선정기준을 적용할 경우 자격부족의 심의위원이 포함된 DRB 구성이 될 까닭은 거의 없었던 것이다. 공공발주의 경우 DRB 심의위원을 적절한 선정기준을 포함한 광고를 통해 공개 모집을 한 경우도 있었다. 심의위원의 자질확보와 관련하여 양측의 계약당사자가 자격심사 및 승인을 전제로 하는 표준계약규정이 있는 경우 부적격자에 대해서는 승인 거부를 할 수 있기 때문에 자격미달의 심의위원이 포함된 DRB 구성의 우려 주장은 설득력이 없다.

또한 DRB 심의위원들은 기술적 경쟁력을 포함한 전문성을 갖추고 있어야 할 뿐만 아니라 자질 및 공정성 시비 등을 넘어서려면 각각의 심의위원이 DRB 업무수행과정에서 중립성과 객관성을 잃어버려서는 안 된다. 특히 중립성이야말로 DRB 심의의 공정성을 확보하고 DRB 운영을 성공적으로 이끄는 열쇠라고 할 수 있다. 또한 필요한 경험, 중립성, 그리고 정직성을 갖춘 DRB 혹은 DRB 심의위원은 당연히 양심적이어야 한다. 그 밖에 공사계약의 계약문서나 세부지침의 내용 가운데 이해충돌방지 규정을 두면 각각의 계약당사자가 자신들의 권한으로 진정한 중립적 심의위원을 선정하는 데 실질적 도움이 될 것이다.

## (6) DRB의 필요한 정보 획득 제약과 한계

DRB는 쟁점사항이나 분쟁의 합리적인 해결방안 제시를 위하여 사실관계 파악 및 근거 확보를 위한 각종 공사계약 관련 정보를 충분히 그리고 열심히 습득하여야 한다. DRB 운영과 관련한 구조상으로 볼 때, DRB가 정보습득을 하지 못하는 유일한 경우는 계약당사자가 자신의 책임 즉, 관계 자료의 준비 및 제출을 제대로 하지 못할 때라고 할 수 있을 것이다. 예를 들어, DRB가 공식적으로 구성되자마자 공사계획서 및 상세 부속 서류를 DRB에 전달하는 것이 DRB 설치 및 운영과 관련한 표준 관행이라고 할 수 있다. 또한 정기적으로 작성되는 공정보고서와 회의록의 복사본을 DRB 심의위원에게 제

출하여 현장 활동을 실시간으로 알게 해야 한다. 현장에서 아무런 쟁점사항이나 분쟁이 일어나지 않더라도 DRB는 정기적인 현장방문을 통하여 현장 상황 및 관련 서류에 대한 모니터링 및 점검을 해야 할 책임이 있다. 상대적으로 적은 보수와 비용을 들이고자 DRB 운영조건 등에서 앞서 언급한 본래적 기능 및 역할을 하지 못하게 누락시키면 해당 프로젝트와 공사의 핵심 참여자들, 그리고 DRB가 상호간에 업무상 필요에 의해 가까워질 수 있는 통로를 차단하게 되어 DRB가 자신의 역량을 제대로 발휘하지 못하는 등의 역효과가 나타날 수도 있다.

### (7) DRB 단계의 추가에 따른 클레임 절차 지연

DRB의 설치 및 운영은 건설공사 혹은 해당 프로젝트의 ‘클레임-분쟁’ 과정에 단순한 단계를 추가할 뿐이라는 평가도 있을 수 있다. DRB는 원래 현장에서의 분쟁처리를 위주로 함으로써 가장 효율적인 분쟁해결방법을 모색한다는 기본 철학에 따라 고안되었다. 이 때문에 공사계약과 관련한 지침 세부사항 등에서는 DRB가 쟁점발생 혹은 분쟁사안의 점화와 동시에 즉각적으로 DRB 업무수행 단계별 행동을 취하도록 정해놓고 있다. 즉각적 대응이 힘든 경우라고 한다면 그것은 DRB의 심의위원들에게 분쟁사안이 복잡하고 관련 업무 처리과정에서의 불가피한 일정 충돌이 있는 경우에만 다소간의 기간을 부여하는 데 따른 지체가 허용될 수 있을 뿐이다. DRB가 기본적으로 분쟁 제기 후 즉시 심리를 개시하고 심리절차 종료 후에는 바로 권고의견서를 제시하려고 노력하는 한 우려할만한 어떤 지체도 있을 수 없다. 비록 이렇게 하는 것이 DRB 심의위원들에게 상당한 부담이 된다고 하더라도 DRB 제도에서는 불가피한 것이다. 계약당사자들과 DRB가 적절한 시간 내에 분쟁이 마무리될 수 있도록 업무처리에 전념한다면 부분적인 지체는 문제가 될 수 없다.

### (8) DRB 심리 절차 중 기존 규범과의 괴리

전형적인 DRB 절차에는 계약당사자들로부터 간단한 서술적 입장정리를 심리전에 제출할 수 있는 절차가 포함되어 있는데, 통상적으로 주장을 뒷받침할 만한 문서를 동시에 또는 선행적으로 제출하게 된다. 이러한 문서 제출이 양측의 계약당사자들에게 ‘대가

없이 사실관계 확인(free discovery)'을 제공할 수 있다는 점을 들어 문서제출에 반대하는 입장도 있다. 그러나 현실적으로 쟁점에 대한 주장을 뒷받침할 만한 문서는 오히려 해당 사안을 일찍 부각시켜 사실관계를 보다 명확하게 만드는 효과가 있다는 점에서 적절한 지적이라고 할 수 없다.

또한 한정된 문서 등 서류의 조사와 선서절차 없이 '반대신문 없는 증언' 절차 등을 통하여 이루어지는 비공식적인 DRB의 사실관계 파악을 위한 절차는 분쟁해결제도의 퇴보라는 의견도 있을 수 있다. 이러한 입장들은 DRB 심리절차가 진행된 이후에는 대부분의 현장에서 중요사실에 대한 분쟁이 거의 남아 있지 않다는 점을 충분히 알지 못하는 데서 나오는 오해라고 볼 수 있다. 대부분의 건설공사 혹은 해당 프로젝트에 관한 정보와 전문성을 충분히 갖춘 증인들 그리고 광범위한 내용을 담은 문서 등을 통하여 사실관계에 관한 논쟁은 최소화되고 있는 것이 일반적인 경향이다.

## 5. DRB의 변형

### (1) 운영상 변형

DRB이 등장한 뒤 시간이 흐르고 여러 현장에서 적용되는 사례가 축적되면서 현장별 상황을 고려한 조직과 기능에 있어서의 다양한 변형들이 나타났다. 어떤 변형들은 성공적인 이용을 통하여 긍정적 결과로 이어졌으며, 일정한 조건이나 환경에서 사용할 경우 성공 가능성을 보인 몇몇 사례도 있었다. 그렇지만 소기의 성과를 거두지 못한 채 실패로 밝혀진 경우도 없지 않았다. 특히 ASCE(American Society of Civil Engineers) DRB와 현격한 차이가 있는 경우도 등장하였는데, 해당 DRB의 권고의견에 구속력을 부여한 경우라고 할 수 있다. DRB의 연혁과 구조적인 특징들을 감안할 때, 권고의견에 구속력을 부여하는 것은 특별한 환경에서만 허용되어야 하는 것이 일반적이다. DRB가 미국 등 선진국에서 광범위하게 이용되는 이유 중의 하나가 권고의견이 구속력이 없다는 점이라는 점도 간과해선 안 된다. 이러한 특징이 대단히 성공적이기 때문에 명확하고 설득력 있는 이유 없이 권고의견에 구속력을 부여하는 등 기본적 구조나 특징을 바꾸는 것은 DRB의 성공적 운영에 장애가 될 수 있다.

또한 DRB의 구성과 관련한 변형으로는 심의위원들을 발주자의 직원으로 충당한 경

우를 들 수 있다. 발주자는 자신의 직원들로 구성된 DRB를 만들어 운영하게 되면 분쟁 해결 절차를 늘릴 수 있게 되는데, 이러한 변형에서는 DRB 절차의 장점이라고 할 수 있는 공정성과 객관성 등이 유지되기가 쉽지 않다. 일방 당사자의 의도대로 분쟁이나 공사계약의 쟁점사항들이 다루어지는 이러한 경우에는 오히려 실질적인 갈등 심화나 분쟁을 확대시키는 결과를 초래할 수도 있다.

그 밖에 건설공사 혹은 해당 프로젝트의 완공 후에 구성된 DRB를 들 수 있다. 누적된 분쟁을 처리하기 위하여 프로젝트 종료 후에 조직된 DRB는 단지 비공식적이고 비구속적인 중재기구(위원회)에 지나지 않는다. 따라서 일반적인 의미와 기능을 가진 DRB라고 결코 할 수 없다. 이런 경우에는 오히려 양당사자 사이가 적대적 관계로 넘어가는 경향을 보이게 되고, 상호간에 이해관계가 있는 사안별 해결과 관련해서 ‘강경한’ 입장을 나타내기 때문에 갈등을 심화시키는 부작용이 더 큰 편이다. 실질적으로 DRB 개념의 특유한 장점을 모두 잃는 결과를 가져온다.

## (2) 구조적 변형

### 1) 1인 DRB

DRB 절차는 일반적으로 3명의 심의위원으로 구성되지만, 한 사람의 심의위원만으로 운영할 수도 있다. 몇몇 사례에서는 성공적이었다고 할 수 있다. 그러나 대부분의 건설공사 혹은 해당 프로젝트에서는 3인으로 구성하여 3개의 분리된 관점에서 해당 쟁점 혹은 분쟁사안에 접근하여 심리할 때의 장점을 취하는 것이 바람직할 것이다. 1인 DRB는 양당사자 모두가 오직 1명의 심의위원으로도 만족하고, 건설공사 혹은 해당 프로젝트 규모가 너무 작아 3인으로 구성된 DRB를 둘 수 없는 경우에 있어 불가피한 선택이라고 할 수 있다.

### 2) 5인 DRB

5인 DRB는 건설산업의 많은 부문을 포함하는 대형 복합 프로젝트에 적용할 수 있는 형태로, 영국과 프랑스 간의 해협터널 건설에 사용된 바 있다. 각 당사자에 의해서 2인이 지명되고, 그들 2명에 의해 의장 심의위원이 선출되는 점은 기존의 일반적인 DRB와 구성이 동일하다. 의장은 나머지 4명의 심의위원 중 2명을 뽑아 각 분쟁 심리의 3인 심

의위원회를 조직한다. 모든 심의위원은 정기보고서를 받고, 정해진 회의와 모든 분쟁 심리에 참석한다.

이러한 형태의 DRB가 가지는 장점은 4명의 심의위원 중에서 특수 분야의 전문성을 갖춘 이를 선정하여 심리 담당 심의위원으로 역할을 부여할 수 있다는 것이다. 단점으로는 2명의 심의위원이 추가됨에 따라 DRB 운영에 소요되는 비용이 증가한다는 점이다. 따라서 이 방식은 오직 다수의 기술 부문을 포함하는 프로젝트에서 고려할 만한 방식이다.

### 3) 다수 계약을 위한 DRB

다수의 분리된 계약들이 하나의 커다란 시스템의 부분으로 관련성을 갖고 있을 경우 하나의 위원회를 두는 것보다 한 명의 DRB 심의위원이 관련된 업무를 모두 맡아보는 것이 분쟁 해결에 장점이 될 수도 있다. 이와 같은 겸직 심의위원은 공사계약들 중에 발생하는 문제들을 해결함에 있어 일관성을 제공할 수 있다는 장점이 있다. 또는 발주자가 동일한 일반 지리적 구역에 물리적 접점을 가진 2개 또는 그 이상의 공사계약을 수행할 때는 단일 DRB를 사용하는 것이 효율적일 수 있다. 심의위원들은 제3자가 선출하거나, 모든 수급인이 동의한 후보자들로 선임할 수 있다.

이 방식은 DRB 심의위원들이 각 현장마다 거리가 있어 장거리를 여행해야 하는 경우에 뚜렷한 장점이 있다. 또한 각각의 공사계약별 수급인간에 임계 지역(臨界地域)이 있을 때 장점이 있다. 그러나 이 방법은 각각의 계약들이 여러 가지 특수한 부문의 기술사항들을 다수 포함하고 있을 때는 합리적 대안 확보 및 분쟁 해결에 난관이 발생할 수도 있다.

## (3) 절차적 변형

### 1) 대기용(待期用) DRB

어떤 프로젝트에서는 DRB가 즉시 구성되기는 하지만 분쟁을 검토하기 위해 DRB가 소집될 때까지 대기상태에 머물도록 하는 방식이다. 이 방식은 정기적인 현장방문에 따른 엄청난 장점, 즉 DRB 심의위원들에게 건설공사 혹은 해당 프로젝트에 친숙함을 줄 뿐 아니라 분쟁을 방지 또는 원만한 해결을 위한 계약당사자의 관심 제고 및 참여를 고

무시키는 효과를 사실상 잃게 되는 희생이 따른다. 일반적으로 DRB의 중요한 기능 중의 하나를 누락시킨 이와 같은 대기용 DRB는 별로 추천되고 있지 않다.

## 2) 선택적 DRB

발주자는 낙찰자(시공자)가 원하지 않을 지도 모른다고 생각하여 공사계약 등 관련 문서 중의 내용 속에 DRB를 구체적으로 명시하는 것을 꺼려할 수도 있다. 수급인이 원하는 경우에만 DRB 구성에 관한 선택권을 줌으로써 DRB 절차를 지속적으로 이용할 수 있게 하는 것이다. 이 방식은 DRB 본래의 기능을 충분히 적용하는 등의 장점을 살릴 수 있으려면 계약체결 직후에 선택권을 사용하는 경우에만 의미를 가질 수 있다.

## 3) 분쟁 발생 후에 구성되는 DRB

만일 DRB 구성이 공사계약의 초기 세부문서에 포함되어 있지 않았을 때, 발주자와 수급인은 최초 계약서를 변경하여 DRB를 적용하도록 변화를 줄 수도 있을 것이다. 그러나 공사계약의 효력 발생과 동시에 DRB를 구성하는 경우와 비교할 때 현장에 대한 충분한 파악 및 쟁점사항의 발생을 사전에 예방할 수 있는 기능 등을 활용할 수 없다는 한계를 지닌다.



## 1. 미국

### (1) 건설 분쟁처리제도의 발전

미국의 건설산업은 자동차나 화학 생산부문보다도 비중이 큰 제조 산업으로서 국민 총생산(GNP)의 14%를 차지하고 있다. 건설산업은 수주 산업(受注産業), 이동 산업(移動産業), 옥외 산업(屋外産業), 종합 산업 등의 특성을 갖고 있기 때문에 다른 산업 분야 보다 대내·외 환경 변화와 공사 기간의 경과에 따른 다양한 변수의 영향을 많이 받는 편이다.

이로 인해 발주자와 수급인 사이의 갈등과 이해관계의 충돌 및 분쟁의 발생 가능성이 높아져 가고 있을 뿐만 아니라 매년 건설공사 관련 분쟁의 횟수와 규모도 증가하는 경향을 보이고 있어, 미국 등 선진국에서는 그 심각성을 예의주시하고 있다. 특히 미국에서는 건설 분야에서 갈등 및 분쟁을 효과적으로 처리함으로써 공사수행에서의 부담을 최소화하고 분쟁해결 비용도 저감하기 위한 다양한 방법론이 일찍부터 검토되기 시작하였다. 기본적인 접근 방식은 ADR과 같은 분쟁해결의 대안 절차를 통하여 발주자와 수급인 사이에 부담해야 할 위험이나 비용을 보다 공평하게 배분하는 형태로 발전되어 왔다.

ADR에는 다양한 방식이 있지만, 대부분은 분쟁이 발생하고 난 뒤에 일방 혹은 쌍방 당사자의 청구로 절차가 진행된다. 이러한 ADR은 재판절차보다 기간이 짧고 저렴한 비용으로 분쟁을 해결할 수 있다는 장점이 분명히 있지만, 안타깝게도 분쟁 발생을 방지하거나 사전에 문제가 될 수 있는 사안의 조정 등은 배제될 수밖에 없다는 한계가 존재한다. 또한 분쟁을 해결하기 위하여 선임된 조정위원들이나 중재인들이 해당 특정 공사에 대한 지식 혹은 정보가 충분하지 않거나 해당 현장을 직접 체험하지 못한 경우가 다반사여서 계약당사자들이 수긍할 수 있는 합리적인 대안 제시에 어려움을 겪게 될 가능성이 크다.

이와 달리 DRB는 공사계약의 이행 중에 발생할 수 있는 쟁점 사안이나 분쟁을 사전 혹은 조기에 발견하여 즉각적으로 조치할 수 있다는 장점을 가진 ADR이라고 할 수 있다. 일반적으로 DRB는 발주자와 수급인이 공동으로 선정한 2명 등 모두 3명의 심의위원으로 이루어진다. DRB 심의위원들은 건설 공사나 해당 프로젝트와 유사한 현장 경험이 많고, 동종업계 종사자들로부터 존경과 신뢰가 두터운 분들로 대부분 추천되고 있다. 이들은 비록 발주자와 수급인으로부터 추천받아 선임되었지만 엄정하게 중립적인 입장에서 DRB의 업무를 수행한다. 또한 공정하게 사안을 검토하고 대안을 제시하며 보고서를 작성하는 등의 업무를 맡아보게 된다.

DRB는 기능이나 구조상으로 정기적인 현장 방문이 필수적 요소로 되어 있기 때문에 다른 ADR보다 공사현장을 정확하고 꼼꼼하게 파악하고 있는 편이다. 현장방문을 통하여 공사를 수행하고 있는 현장인력이나 관계자들과도 충분한 소통을 하고 있기 때문에 분쟁의 사전예방 기능도 기대할 수 있다. 이러한 효과는 사안 처리과정에서도 당연히 공사수행을 방해하지 않고 즉각적인 해결 방안을 모색할 수 있는 장점으로 연결된다. 공사계약의 체결과 함께 DRB가 구성되어 활동에 들어가게 되고 공사기간 동안 존속하게 되어 사안처리별 비용 부담이 크지 않을까라는 우려도 있을 수 있지만, 미국의 실제 공사현장에서는 건설공사비의 0.1~0.3% 정도에 불과할 것으로 추정되고 있다. 재판을 통하여 분쟁을 해결할 경우에 예상되는 통상적인 소송비용과 비교할 때 대단히 적은 것이라고 하지 않을 수 없다.

미국 내에서 DRB 운영에 따른 분쟁해결 성과는 매우 인상적일 정도로 탁월한 편이다. 주로 7백만 달러 이하의 프로젝트에 DRB 제도는 성공적으로 활용되어 왔으며, 200개 내외의 10억 달러 이상 프로젝트에서도 300건 이상의 분쟁을 심리하고 효과적으로 해결한 성과를 보이고 있다. DRB의 존재만으로도 공사현장의 분쟁 발생을 최소화시키는 실질적 효과가 있다는 경험적 사례까지도 소개되곤 한다. 심각한 분쟁이 발생할 가능성이 높은 건설 프로젝트 대부분에 DRB 도입을 권장할 정도이다.

이와 같은 DRB라는 개념이 미국 내에서 공식적으로 정립이 되고 운영에 관한 기준과 지침까지 확립된 것은 ‘미국 토목공학기술자협회(American Society of Civil Engineers ; ASCE)’가 ‘지하공간 건설(underground construction)중 발생하는 분쟁의 방지와 해결’이라는 제목으로 1989년에 출간된 지침부터라고 할 수 있다. 이후 이 지침은 1991년 지하공간에 한정하지 않고 건설공사 전반에 적용할 수 있도록 ‘건설공사 중에 발생하는 분쟁

의 방지와 해결'로 갱신되고 수정되었다. 이로 인해 1991년 이후에는 분쟁 방지와 해결 수단으로서 사적 프로젝트, 고속도로, 건축 프로젝트 등에서 DRB를 이용한 기록이 이전 보다 무려 3배나 될 정도로 활발하게 이용되었다. 당연히 현장 상황이나 사안별 특성을 감안하여 다양한 형태의 변형된 방식도 적지 않게 등장하였다.

## (2) 미국 내 DRB의 등장과 적용확대

### 1) 등장 배경

20세기에 들어선 후 최근에 이르기까지 건설 프로젝트의 이행 과정에서 건설 공사의 특성에 따른 계약당사자간 갈등이나 분쟁이 빈번하게 발생하고 있으며, 그로 인한 소송도 함께 증가하는 양상을 보이고 있다. 특히 제2차 세계대전 이후 운송과 통신설비의 성장으로 수요에 있는 곳이라면 어디나 공사현장이 생겨날 수 있게 되었고, 건설기업들도 국내에 한정하지 않고 세계시장으로 적극적인 진출 전략을 구사하고 있다. 이에 따라 공사계약은 세계 곳곳의 문화와 규범, 사회내부의 요구 등 다양한 이해관계를 반영할 수밖에 없어 더욱 복잡해지고 있다. 또한 제2차 세계대전 이후 경쟁이 더욱 치열해지고 인플레이션이 빠르게 진행되면서 건설산업도 수익성이 예전만 못하게 되고 있다.

이런 상황의 변화는 필연적으로 발주자와 수급인 사이의 이해관계를 더욱 첨예한 대립구조로 이끌고 있다. 동시에 공사계약의 내용은 더욱 복잡해졌다. 그에 비해 건설공정은 환경규제와 각종 민원의 급증 등 비 기술적 요구사항의 해결이라는 부담이 가중되는 등 위험과 난이도는 높아지고 추가적 부담이 급격하게 늘어나 수익률은 제한되는 이중고에 직면하고 있는 중이다. 이러한 변화 속에서 건설산업은 계약 자체 및 각 공정별 효율성과 제고와 분쟁요인의 합리적인 처리를 위한 해법을 모색하게 되었다. 그 일환으로 소송 이외의 다양한 형식의 분쟁해결수단이 선을 보이게 되었다.

미국에서도 건설공사의 분쟁에 대한 ADR로는 일반적으로 중재제도가 많이 이용되고 있으나, 소송과 마찬가지로 비용과 처리기간이 적지 않게 소요된다는 불만도 커지고 있는 중이다. 조정제도의 이용은 현실적으로 계약문화의 수준 정도에 따라 큰 편차를 보이고 있으며, 사후적 분쟁해결절차라는 한계에 벗어나지 못하고 있어 보다 실효적인 다른 대안을 필요로 하는 건설업계 내부에서의 요구가 이어졌다. 이를 계기로 DRB가 등장하였고, 사전 분쟁 해결의 특성이 가장 두드러진 DRB 제도에 관심이 집중되는 것은

어쩌면 당연한 결과라고도 할 수 있다.

## 2) DRB 최초 모델의 출범

미국에서 최초의 DRB 개념이 등장하게 된 것은 워싱턴 주의 북동쪽에 위치한 ‘바운더리 댐(Boundary Dam)’ 건설공사가 그 시발점이라고 할 수 있다. 바운더리 댐과 지하발전소 단지는 1960년대 중반 미국 ‘시애틀 시 전력공사(Seattle City Light)’가 건설했으며, 캐나다국경 근처의 워싱턴 주 스포캔(Spokane) 북쪽 100마일 정도에 위치하고 있다.

<그림 V-1> 미국 워싱턴 주 바운더리 댐 전경



출처 : <http://www.tetrattech.com/en/projects/seattle-city-light-boundary-dam-hydrographic-and-3d-surveys>.

당시 바운더리 댐 건설 공사가 진행되던 중에 원사업자는 현장의 공정지연과 심각한 재무상황 악화에 빠지게 되었고, 이를 타개하기 위하여 시애틀시 전력공사(電力公社)에 대한 대규모 클레임을 제기하였으나 성과를 거두지 못하였다. 이후 원사업자는 발주자를 압박하기 위해 공정 단축을 강력하게 요구하였다.

이즈음 마침 시애틀시 전력공사는 완료된 지 얼마 지나지 않은 시애틀 북쪽의 ‘고지 하이 댐(Gorge High Dam)’의 증설공사에 관한 소송을 진행 중이었다. 또 다시 장기적

법률 분쟁에 휘말리기 싫었던 시애틀시 전력공사는 바운더리 댐 건설공사의 양측 당사자가 2명을 지명하여 총 4인으로 구성된 ‘합동자문심의회(joint consulting board)’를 만들어 현장의 분쟁과 클레임에 대한 권고의견을 만들자고 제안하였다. 4명의 건설 분야 전문가들은 심의위원으로 지명된 즉시 해당 분쟁사안의 검토 및 권고의견 작성 작업에 들어가게 되었다. 그 결과 해당 공사에 관한 몇 개의 행정절차가 간소화되고, 건설업체와 발주자 간의 관계가 개선되었으며, 제기되었던 여러 가지 클레임이 해결되는 성과를 거두었다. 더욱이 공사가 완료된 뒤 남아 있던 클레임들도 소송 절차를 거치지 않고 처리가 되었다.

### 3) DRB 이용 사례의 확산

바운더리 댐 건설공사에서의 합동자문 심의회 설치를 통한 클레임 해결이 성공적으로 마무리된 이후, DRB 개념이 공식적으로 활용된 첫 번째 사례는 콜로라도 주 러브랜드 패스(Loveland Pass)에 있는 고속도로상의 ‘아이젠하워 터널’<sup>23)</sup> 천공작업 공사였다. 1968년과 1974년 사이의 첫 번째 천공작업 공사는 재정난에 허덕이고 있었다. 이 당시 공사계약서에서는 안타깝게도 건설 공사 중에 직면하게 될 까다로운 지질학적 조건을 충분히 제시하지 않고 있었다. 발주자인 콜로라도 주 고속도로 담당부서는 이미 발생한 심각한 분쟁을 해결할 수 있는 적절한 행정적 수단을 갖고 있지 않은 상태였다. 이런 와중에 건설공사의 최종 비용은 당초 계약금액의 2배 이상이 되어버렸다.

---

23) 미국 콜로라도 주 70번 고속도로에 있는 터널이며 해발 3,401m에 위치한 세계에서 가장 높은 도로 터널 중 하나임.

## <그림 V-2> 미국 콜로라도 주 아이젠하워 터널 전경



출처 : [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Eisenhower\\_Tunnel2.JPG](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Eisenhower_Tunnel2.JPG).

이러한 상황을 한번 경험했던 콜로라도 고속도로 담당부서는 2차 천공 중에 유사한 어려움이 직면하지 않도록 사전에 대비하고자 발주자와 시공자인 건설업체 사이의 분쟁을 해결할 수 있는 ‘비구속적 권고 의견’을 만들기로 하고, 심의위원이 포함된 계약조항을 만들었다. 계약조항은 심의위원회(DRB)의 ‘즉시’ 구성을 명시하고 있지는 않았으나, 공사계약의 당사자들이 원하여 그렇게 정하였다. 이러한 방식은 이후에도 건설업계에서 적절한 관행으로 자연스럽게 받아들여졌다. 아이젠하워 터널의 성공적 경험을 바탕으로 DRB는 1980년 ‘엘까온(El Cajon) 수력발전 프로젝트’<sup>24)</sup>에도 사용되어 큰 성과를 거두었다. 이어서 DRB 개념은 시애틀 시(市)의 ‘베이커리지 고속도로 터널공사’와 ‘터널 어프로치(tunnel approaches) 공사’, 워싱턴 주(州)의 타코마(Tacoma)의 ‘챔버스 크릭(Chambers Creek) 터널’ 건설공사에도 사용되었다.

이처럼 DRB는 1975년부터 1985년까지 10년 동안 5개의 터널 프로젝트와 4개의 건설공사 프로젝트에서 이용되었다. 1980년대 후반에 들어와서는 DRB 개념의 이용이 놀라

24) 국제적인 건설공사임.

을 정도로 증가하기 시작하였다. 1988년까지 24개, 1991년까지는 75개, 1994년까지는 250개의 프로젝트에서 DRB가 사용되었다. 연혁 측면에서 본다면, DRB 개념이 초기에는 주로 미국 내 터널 프로젝트에 적용되었다. 하지만 점차 적용 대상 프로젝트를 확대해 나가기 시작하여 최근에는 건설산업의 모든 부문에서 그 이용률이 높아지고 있다. 지금까지 DRB가 한 개의 프로젝트에서 가장 폭넓게 적용된 사례로는 1992년 80억 달러의 보스턴 시(市) CA/T(Central Artery/Tunnel) 프로젝트에 만들어진 분쟁해결의 독특한 필터링 시스템을 들 수 있다.

이처럼 그 이용률이 높아지면서 지난 1993년에 발주자, 설계 전문가, 수급인, 그리고 하도급협회의 대표자들로 구성된 다수 직종 그룹인 미국중재협회(American Arbitration Association ; AAA)의 전국건설분쟁해결위원회(National Construction Dispute Resolution Committee ; NCDRC)가 미국 중재협회의 ‘건설산업 DRB 절차’를 공표하였다. 제도로서 구체화된 모습을 띠게 된 것이다. AAA의 이 절차는 ASCE의 세부 규정보다 더 약식절차로 윤곽이 잡혀져 있다. 즉, 계약 문구 가운데 DRB가 전부 규정되어 있지 않고 공사계약서에 ‘참고’ 항목만으로 편입되어 있다. ASCE와 AAA의 결정적 차이는 DRB 심의위원의 위촉절차에 있다. 계약당사자들이 미리 3인의 DRB 심의위원을 선임해놓지 않았다면 AAA로부터 선임과정의 도움을 받을 수 있다. 나아가 AAA는 당사자들과 그 DRB 심의위원을 지원하고, DRB 절차를 작동시키며, DRB의 공백을 메워주는 행정적 지원으로써 유용한 활동을 펼치고 있다.

## 2. 호주(Australia)의 DRB

### (1) 건설 분쟁의 처리 동향

호주의 인구는 2,300만이 넘으며, 건설업계 종사자는 노동 인구의 10%에 달하는 약 100만명에 달할 정도로 건설산업이 차지하는 비중이 큰 편이다. 비주거 건설프로젝트의 규모가 2011년 12월 기준으로 147억 호주달러였으며, 7억 7,000만 호주달러의 프로젝트 수주잔고를 보유하고 있을 정도이다. 호주의 건설산업은 민간부문의 비중이 81%에 달할 정도로 큰 편이다. 이러한 특징을 지니고 있는 호주의 건설업에서도 2009년 기준 건

설 분쟁의 규모가 연간 70억 호주달러에 달하는 것으로 알려지고 있다. 대부분 공사계약 당사자 사이에 분쟁이 발생할 경우 그 처리는 호주에서도 만만치 않은 문제가 되고 있다. 2003년 이전까지 호주의 건설 프로젝트에서 활용되는 분쟁해결의 가장 일반적인 형식은 중재, 전문가 결정(expert determination), 조정의 순이었다. 이들 분쟁해결 수단들은 분쟁 자체가 구체화되어 분명해지고 나서야 그 해결에 집중하게 되는 구조이기 때문에 사실상 분쟁발생시를 중심으로 분쟁해결 절차가 소급 적용되는 양상이라고 해도 과언이 아니다. 1990년대에도 DRB가 소수의 프로젝트에서 사용되기도 했지만 2003년부터 널리 본격적으로 건설현장이나 프로젝트에 사용되기 시작하였다.

BDW(Blake Dawson Waldron)/ACA(Australian Constructors Association ; 호주 건설업자협회)의 2006년도 건설산업 분쟁실태 조사에 따르면, 모든 건설 프로젝트의 40% 이하가 분쟁을 경험하지 않았다고 한다. 현재 건설 프로젝트에서는 약 80억 호주달러 규모의 비용이 분쟁 해결을 위하여 지출되었다. 주요 분쟁 원인으로는 공사 범위의 편차(증감), 계약의 해석, EOT(Extension of Time ; 기간연장) 클레임, 입지조건(site condition), 부정확한 건설 관련 정보, 준공허가 및 현장 접근, 설계 품질 및 자원의 유용성 등이 대표적이다. 분쟁해결의 가장 보편적인 방식으로는 응답자의 72%가 프로젝트 수준의 협의라고 했으며, 59%는 실무차원의 협의라고 응답한 것을 볼 때 계약당사자간의 관계는 비교적 협의가 가능한 정도의 신뢰가 구축되어 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 기존의 분쟁해결 절차에 대한 만족도는 2,000만~5,000만 호주달러 규모의 프로젝트에서 25%만이 만족하고 있으며, 2억~5억 호주달러 프로젝트에서는 9%만이 만족하고 있었던 것으로 나타났다.

이러한 자료에서 보듯, 보다 큰 가치 혹은 규모의 공사 계약일수록 분쟁 발생 이후의 해결 절차에 대한 만족도가 떨어지고 있다. 조정, ADR의 다른 방식, 중재, 소송 및 전문가 결정 등 전통적 분쟁해결 절차들은 모두 그 성격상 분쟁의 예방이나 방지가 아니라 이미 발생한 분쟁의 해결에만 집중하는 공통점을 보여주는 것은 호주도 마찬가지다.

이처럼 중재, 전문가 결정(expert determination), 조정 등 기존의 대체적 분쟁해결 절차를 이용한 이들에게서 불만족이 높은 것으로 나타나고 있다. 이러한 불만족이 건설 공사 혹은 해당 프로젝트의 규모가 클수록 증가하고 있다는 점은 분쟁 해결의 대안이 필요하다는 것을 시사해준다.

## (2) 호주 DRBs의 등장

1998년 호주 조정·중재 기구(IAMA, Institute of Arbitrators Mediators Australia) 저널 조사에 따르면, 응답자의 80~90%는 중재, 조정 및 전문가 결정 등과 같은 분쟁해결 절차들을 잘 알고 있었으며, 이와 달리 어떠한 종류라도 DRBs(Dispute Resolution Boards ; DRBs)와의 직접적인 경험을 가졌었다는 응답은 단지 8%에 불과하였다. 이처럼 2003년 이전에는 호주에서 DRBs 이용이 비교적 소수에 불과하였다. 그러다가 2001~2009년 사이에 호주에서 벌어진 건설 혁신을 위한 합동 연구는 다양한 연구주제를 다룬 바 있는데, 그 중의 가장 최근 프로젝트가 ‘분쟁 방지 및 해결(DAR, Dispute Avoidance and Resolution)’이었다. 분쟁 단계에 이르기 전에 잠재적 문제점들을 해결하는(Avoiding conflict before it occurs) DRB의 분쟁 사전 대책 강구라는 취지가 강조되었으며, 호주에서도 DRBs 설치를 건의하는 내용을 담았다. 2003년에는 건설업계 전문가그룹이 비공식적으로 DRBA(Dispute Resolution Board Australasia Inc)로 불리는 DRBF(Dispute Resolution Board Foundation) Australasia 지부를 설립하였다.

DRBA는 ‘호주 건설업자협회’에 의한 재정 지원이 이루어졌다. 호주 건설업자협회가 주요 건설 공사 계약에 있어 설치될 DRBs의 목표를 다음과 같이 정하였다.

- 소송에 치중하지 않는 산업 구축
- 대결/분쟁 방지
- 공사계약 결과물의 향상
- 시간 및 비용 절감을 위한 예산 범위 내의 프로젝트 운영
- 프로젝트의 진행 중 쟁점 관리
- 프로젝트 완료 후에도 쟁점이 이어지지 않도록 쟁점 해소
- 상호존중, 신의칙, 상호 협조 및 열정으로 고객과의 공동 작업

오늘날 누적 금액 약 110억 호주달러에 해당하는 적어도 35개의 DRB 프로젝트가 있었거나 존속되고 있다. 호주 서부의 Harvey Dam 프로젝트 사례에서도 DRBs의 이용에 따른 효과가 잘 드러나고 있다. 이 프로젝트는 2000년부터 2001년까지 약 5,000만 호주달러가 투입되었다. DRBs는 프로젝트가 착수되는 것과 함께 설치되었으며, 시공단계에서 분기별 현장방문과 함께 월별 프로젝트 현황 정기보고서를 제출케 하였다. 해당 현장에 기초철거와 관련한 추가 작업이 필요하여 발주자가 추가비용을 지불해야 하는 상

황이 됨으로써 심각한 클레임이 발생하였다. DRBs의 존재 및 권고의견은 공식적인 분쟁해결절차에 회부할 필요 없이 계약당사자 사이에 협의에 의한 해결을 충분히 가능하게 만들었다. 비록 DRBs에 공식적으로 회부된 쟁점사항들은 없었지만, 계약당사자들은 DRBs가 성공적인 역할을 했고 이와 관련하여 지불한 비용도 적절했던 것으로 여기고 있다.

### (3) 호주 DRBs의 구조

#### 1) DRBs의 구성

DRBs는 계약 문서에 따른 이행이 시작되는 건설프로젝트에서의 착공과 동시에 만들어져 활동에 들어간다. 일반적으로 장기 건설 공사 및 대규모 프로젝트에서의 갈등 및 분쟁 해결을 돕는 호주의 DRBs는 1~3명의 전문가로 구성된다. DRBs 심의위원은 계약당사자의 추천에 의하여 선출되는 과정에 구애되지 않으며, 중립적 입장에서 업무를 수행하게 된다. 중립적 역할은 면책 조항 및 보증을 통해서 뒷받침되고 있다. 먼저 ‘3자간 합의문(three-party agreement)’은 DRBs 심의위원들에게 분쟁에 관한 심리 및 권고의견 작성과 관련한 행위나 결정에 대하여 준사법적 면책특권을 부여한다. 다음으로 DRBs 심의위원의 보수 및 DRBs 운영에 따른 경비와 관련한 당사자들의 의무도 ‘3자간 합의문’에 포함되어 있다. 발주자와 수급인은 DRBs에 납부할 각종 수수료와 비용을 동일하게 부담한다.

이와 같이 구성된 DRBs에 대하여 발주자 및 수급인은 책임을 부담하는데, 이는 발주자·수급인·DRBs 등 ‘3자간 합의문’에 명시되어 있다. 책임은 다음과 같이 구현된다. 예를 들어, 발주자 및 수급인 등 계약당사자들은 DRBs 심의위원들에게 공사현장의 작업계획과 시방서, 현장의 정기 보고서 및 프로젝트에 대한 기타 정보를 제공하는 것 등이다. 이런 점에서 ‘3자간 합의문’은 계약당사자들과 DRB 심의위원들의 권리와 책임을 구체적으로 확정하는 일반적인 계약 메커니즘 이라고 할 수 있다. 심의위원의 ‘업무 범위’도 명확하게 하는 데, ‘3자간 합의문’은 DRBs의 일상적인 운영 및 심리절차 등을 발전시키는 효과를 가진다.

## 2) DRBs 심의위원의 선출

일반적으로 DRBs 가이드라인(Guideline)에서는 발주자와 수급인이 각각 심의위원 한 명씩을 지명하도록 규정하고 있다. 각자는 상대방의 지명에 대한 승인권을 갖는다. DRBs의 심의위원으로 위촉된 지명자들은 세 번째 심의위원을 지명하는데, 반드시 발주자 및 수급인 양자로부터 승인을 받아야만 한다. 만일 합의가 되지 않으면, DRBs 심의위원들은 호주중재협회(AMA, Australian Mediation Association)의 중재인 명부 혹은 승인받은 심의위원 명부에서 제3의 심의위원을 선출할 수 있다. IAMA는 DRBs 심의위원의 신속한 선출을 요구하고 있다. IAMA는 발주자와 수급인에게 일단 선출과정의 진행이 시작되면 DRBs 심의위원 후보군에 대한 이름 및 배경 정보를 제공한다. DRBs 심의위원을 선출하는 주요 기준은 경험과 중립성이다. 경험은 건설 계약에 담겨진 규율을 이해하는 데 필요한 기술적·전문적 배경을 포함한다. 또한 계약 문서를 해석하고 분쟁을 해결하는 것과 관련한 경험도 당연히 포함하고 있다.

## 3) DRBs 심의 절차

일반적으로 DRBs 심의절차를 원활하게 진행하기 위하여 각각의 계약당사자의 주장들과 근거들은 심리절차 전에 서면으로 제출되도록 하고 있다. DRBs 심리가 시작되면 청구 당사자는 사실관계에 관한 발표를 하고, 관련 자료 및 문서도 제출한다. 그 후 반대 당사자의 답변이 이어진다. 이러한 주장과 답변은 심리절차의 진행과정에서 쟁점들이 충분히 DRBs에 전달될 때까지 여러 차례 반복될 수 있다. 그 과정에서 심의위원은 계약당사자의 발표가 완료 될 때까지 발표 중에 혹은 예비 질의를 통한 질문이 가능하다.

일반적으로 DRBs의 심리절차에서는 각 당사자의 권한을 위임받은 대리인이 필요하다. 분쟁에 대한 직접적인 사실관계 정보를 충분히 인지하지 못한 변호사나 제3자 컨설턴트들은 DRBs의 재량에 따라 보통 예고 없이 심리절차에 참여할 수 있다. 계약당사자들이 달리 합의하지 않는 한 DRBs의 서면 권고는 심리 종결 후 2주 정도 소요된다. 일반적으로 대체적 분쟁해결제도의 성격을 가진 DRBs는 그 특성상 증거재판주의 혹은 입증책임 원칙에 구애받지 않는다.

## 4) DRBs의 기본적 책임

DRBs에는 두 가지 기본적인 책임이 있다. 첫 번째는, 관계 자료와 관계자 면담 등을

통하여 건설공사 혹은 해당 프로젝트의 내용을 충분히 확인하고 숙지하는 등 익숙해져야 할 의무를 부담한다. 이러한 과정은 심의위원들의 정기적인 현장 방문을 통한 공사 계획 및 시방서 검토와 함께 시작된다. DRBs 심의위원들은 정기적인 현장 방문 중에 작업 진행 상황을 살펴볼 뿐만 아니라 발주자 및 수급인의 임직원을 만나 작업 진행에 따른 애로사항이나 잠재적인 쟁점사항 등을 확인하고, 검토하며, 논의한다. 계약당사자들은 명확하고 객관적으로 자신들의 입장에서 진술하는 경향을 보이기 때문에 DRBs의 이러한 활동은 분쟁을 예방하는데 대단히 유용한 역할을 한다고 볼 수 있다. 또한 DRBs는 이러한 활동을 통하여 분쟁을 심리할 때 필요하고 귀중한 분쟁사안 관련 정보나 자료를 획득하기도 한다.

두 번째는 DRBs에 회부된 모든 분쟁에 대해서 심리를 한다는 것이다. 심리절차는 보통 건설공사 현장에서 개최되는데, 쟁점사항에 관한 직접 획득한 정보 및 지식을 가진 발주자 및 수급인의 대표들을 대상으로 사실관계, 공사 관련 서류, 계약당사자 자신들의 입장이나 주장의 근거 등을 확인하고 검토한다. 호주에서 심리절차에서 공식적인 녹음·녹화나 변호사의 참여는 비교적 드문 편이다. 심리 후에 DRBs는 쟁점사항에 대한 분석이나 의견을 포함하여 서면으로 권고(안) 제시 또는 결정을 내린다. 일방 혹은 쌍방 당사자가 DRBs의 권고(안)에 대하여 거부하면 쟁점사항 혹은 해당 분쟁은 계약당사자의 합의에 따라 중재나 소송 등 다음 단계로 넘어가게 된다.

#### (4) 오스트랄라시아(호주 및 뉴질랜드)의 DRBs 동향

오스트랄라시아에서 DRBs를 이용하는 건설 프로젝트의 수가 급속한 증가세를 보이고 있는데, 동향을 요약해보면 다음과 같다.

- a) 사후의 분쟁 해결이 아닌 사전적 대응 차원의 ‘분쟁 예방 및 방지(prevention and avoidance)’에 초점을 두는 경우가 증가하고 있다. 특히, 운영 절차(또는 3자 간 합의문 또는 DRBs를 거론하고 있는 계약조항) 관련 규정 등에 DRBs의 분쟁 예방 및 방지 역할을 구체적으로 명시하는 경우가 점차 증가하고 있다. 이것은 특히 DRBA에 의해 권장되고 있다.
- b) 점차 DRBs에 의해 표준 DRB 회의에서 의사소통의 공개 및 진정성을 고취시키는 ‘편견 또는 특권이 없는 표준 DRBs 회의 및 의사소통’의 명시를 채택하는 경

우가 증가하고 있다. 다만 DRBs가 공식적 결정을 할 경우에는 이러한 편견 또는 특권이 없는 상태와 관련한 기준을 적용하지 않는다.

- c) DRBs의 구성은 거의 대부분 '건설 프로젝트 계약에 서명할 때'에 이루어진다. DRBA는 특히 '설계시공(design and construct, Design-Build)' 계약들에서 이러한 절차를 강력하게 권장하고 있다.
- d) DRBs의 공개적인 회의는 많은 프로젝트 참가자들이 DRBs에 대한 경험이 전혀 없거나 거의 없어 일정한 정보 및 관계 자료의 습득이 필요한 '교육 기간'에 자주 개최한다.
- e) 신규 DRBs 심의위원의 훈련은 DRBA가 공들이고 있는 과제이다.
- f) '1인(一人) DRBs'의 이용이 최근 증가하고 있다. 이러한 '1인 DRBs'는 5,000만 호주달러 이하의 프로젝트가 아니라 1억 2,000만 호주달러 수준에서 그 이용률이 증가하고 있는 점에 주목할 만하다. 그것은 '1인 DRBs' 이용이 단순히 운영 비용을 줄이기 위한 비용측면에서만 접근이 아니라 계약당사자가 성공적인 시공 목적물의 완성에 필요한 정도의 기술 및 경험을 가진 1인에게 충분한 신뢰감을 갖고 있으며, 계약당사자 상호간에 '1인 DRBs'를 동의한 경우라는 점에 주목할 필요가 있다.
- g) 권고의견(advisory opinion)의 이용은 오스트랄라시아의 DRBs에서 폭넓게 활용되고 있지는 않은 편이다.
- h) 권고의견을 구속력이 있는 경우로 할 것인지 혹은 구속력이 없는 것으로 할 것인지 아니면 중간 정도의 구속력을 부여할 것인지에 대하여 DRBs에 관한 계약 내용들은 일관성이 없는 편이다. DRBA는 중간 정도의 구속력 있는(예를 들면, DRBs의 결정 공표 후 30일 이내에 당사자가 이의를 제기하지 않는 경우에는 구속력 부여) 모델을 권장하고 있다. 이러한 중간정도의 구속력 있는 경우가 호주 DRBs에서 보편적으로 적용된다고 보면 될 것이다.
- i) 어떤 건설공사 계약에서는 계약당사자들이 일정한 합의 수준(예를 들면, 50만 호주달러 또는 500만 호주달러)보다 적은 경우에 대해서만 DRBs 결정의 구속력을 인정하기로 합의하기도 한다.
- j) DRBs가 가지고 있는 분쟁의 방지 및 예방이라는 역할이 특별하게 DRBs 운영 절차 또는 3자간 합의문에는 포함되지 않았거나 또는 주된 분쟁이 명확하지 않

은 상태에 있을 경우, 일방 계약당사자가 DRBs의 분쟁 방지 및 예방과 관련한 선택적 활동을 적극적으로 방해하는 경우도 있다. DRBA는 DRBs의 분쟁의 방지 및 예방이라는 역할이 특별하게 모든 건설 프로젝트들의 운영 절차 또는 3자 간 합의문에 포함되도록 적극적으로 권장하고 있다.

- k) 일반적으로 DRBs 심의위원들 및 건설 프로젝트 참여자들은 DRBs가 임무수행 보고를 한 것에 대하여 책임을 부담한다. 이러한 임무수행 보고 절차는 DRBA가 장려하고 있으며, 사전에 설문지를 돌리는 경우도 종종 있다.

### (5) 호주의 DRBs 이용 전망

호주에서 DRBs의 이용은 점차 증가하고 있으며, 성공률에 따라 증가율이 지속될 것으로 전망되고 있다. 국제계약에 주로 통용되는 FIDIC 기준이 호주에서는 일반적으로 혹은 광범위하게 채택되고 있는 것 같지는 않다. 마찬가지로 건설 및 인프라 산업에서 모든 당사자들이 받아들일 수 있는 공사계약의 신규 표준양식이 곧 마련될 가능성도 크지 않다. 비록 ‘호주정부위원회(COAG, the Council of Australian Government)’가 공사계약의 표준 양식을 만들어 시행하기 위한 작업반을 구성하였고, 작업반은 DRBs를 분쟁해결조항에서 표준으로 받아들이는 데 동의하고 있지만 COAG로부터의 결과물은 당분간 보기 어려울 것으로 전망되고 있다.

## 3. 최근 세계 DRB 이용 동향<sup>25)</sup>

미국을 비롯하여 지구 곳곳의 건설 현장에서, DRB는 건설 분쟁의 사전 대처수단이면서 동시에 분쟁을 해결하는 독창적인 건설 프로젝트 관리 기법이라고 할 수 있다. 첫 번째 DRB 적용 사례라고 할 수 있는 러브랜드 패스의 아이젠하워터널 공사 프로젝트는 1975년 5월에서 1979년 12월 21일까지 2년 동안 약 1억 600만 달러의 공사비용이 들어개통되었다. 이 프로젝트는 DRB에 의해 4건의 분쟁이 있었으며, 계약 해지와 소송 없이 모두 해결되었다. DRB 활용에 따른 성공 사례는 그 후 미국, 유럽, 호주, 인도, 중국, 영

25) DRBF 웹 사이트(<http://www.drb.org/publications-data/drb-database/>)에서는 DRB, 발주자 및 수급인, 계약 금액 및 참고한 분쟁의 수 등 전세계 프로젝트에 대한 포괄적인 데이터베이스를 제공하고 있음.

국, 영국 및 기타 지역의 터널 및 교량공사에서부터 공항, 건물, 열병합 발전소, 도로 등에 이르기까지 거의 모든 상업 건설 분야에서 활용되고 있다. DRBF 웹사이트에 따르면, 1975년부터 2006년까지 DRB가 활용된 1,532개 프로젝트의 총 계약금액은 98억 달러인데, 발생한 1,860개의 분쟁 가운데 92.4%가 해결되었고 다른 2.8%만이 다른 구속력 있는 분쟁해결 절차에 넘겨졌다고 한다.

그 동안 DRB는 전 세계에서 2,000개가 넘는 글로벌 건설 프로젝트에 사용되었으며, 그 가치를 금액으로 환산하면 약 1,000억 달러를 넘는 것으로 보고 있다. 미국의 북쪽 지역 전체에 걸쳐 DRB가 활용되고 있는 건설 프로젝트(평균 계약금액 4,200만 달러)는 2007년 현재 기준으로 1,000 개가 넘는 프로젝트에서 사용되고 있으며, 중재 또는 소송에 의하지 않은 상태에서 건설 프로젝트의 98.7%가 완료되었다. DRB가 활용된 미국의 건설 프로젝트 사례로는 Washington D.C.'s Metropolitan Transit Authority, Phoenix's America West Arena(concert hall and Phoenix Suns' basketball arena), the Inter-Island Terminal of Hawaii's International Airport, Washington State's SR-90 Bellevue Transit Access project, Colorado's Hanging Lake Viaduc 등을 들 수 있다.

아시아에서도 DRB를 성공적으로 사용한 사례가 적지 않다. 가장 대표적으로 중국의 '얼탄(二灘) 수력발전 프로젝트(Ertan Hydroelectric Project)'를 들 수 있다. 이 프로젝트는 중국 남서부 사천성 야룡강에 콘크리트 수력발전소 댐을 건설하는 것이었다. 1,991년에서 2,000년 사이에 건설되었으며, 프로젝트의 공사비용은 약 20억 달러에서 34억 달러에 달하였다.

이 현장에서는 DRB 활용과 관련하여 분쟁의 범위에는 제한이 없었으며, DRB의 권고는 당사자가 특정 기한 내에 중재 의뢰를 통보하지 않는 한 구속력이 있는 것으로 하였다. 처음에는 DRB 절차 및 운영에 따른 효과에 대하여 많은 공사관계자들이 강한 의구심을 갖고 있었다. 하지만 DRB가 각종 어려운 분쟁을 해결함에 따라 프로젝트의 원활한 진행을 도울 수 있다는 점을 점차 알게 되면서 DRB의 역할은 더욱 확대되었다. 총 40건의 분쟁이 DRB에 회부되었고 중재로 넘어간 사례는 전혀 없었다. 그만큼 DRB가 효과적으로 활동했다는 반증이기도 하다.

<표 V-1> 2010년 이후 주요 국가별 건설 프로젝트의 DRB 활용 현황

| 프로젝트명  | 국가    | 공사유형         | 공사기간               | 계약 규모<br>(단위 :<br>M\$) |
|--|-------|--------------|--------------------|------------------------|
| Alaskan Way Viaduct - SR 99 Bored Tunnel Design Build Project                            | 미국    | 터널           | 2010~2018          | 1,089                  |
| Transbay Transit Center  | 미국    | 교량           | 2011~2016          | 1,589                  |
| Vogtle Nuclear Electric Generating Plant(Plant Vogtle 3 and 4 nuclear expansion project) | 미국    | 발전소          | 2014~2020          | 7,400                  |
| Salem Harbour Combined-Cycle Gas Turbine Power Plant                                     | 미국    | 발전소          | 2014~2017          | 1,000                  |
| Transbay Transit Center Project  | 미국    | 교량           | 2010~2017          | 2,300                  |
| V.C. Summer Nuclear Station (VCSNS) Units 2 and 3  | 미국    | 발전소          | 2013~2020          | 7,100                  |
| Grand Parkway State Highway 99 - Segments F1, F2 and G                                   | 미국    | 교량/고속도로      | 2013~2015          | 1,004                  |
| North West Rail Link -Twin 15km Tunnels & Stations Contract (TSC)                        | 호주    | 터널           | 2013~2017          | 1,150                  |
| Gateway Motorway upgrade - North(Nudgee to Deagon)                                       | 호주    | 고속도로         | 2016~2019          | 1,162                  |
| Pacific Highway Upgrade: Woolgoolga to Ballima Project (1 person DAB)                    | 호주    | 고속도로         | 2015~2020          | 4,360                  |
| NorthConnex tunnels linking Sydney's M1 and M2 freeways                                  | 호주    | 터널/고속도로      | 2015~2019          | 2,650                  |
| North West Rail Link- Operations, Trains & Systems                                       | 호주    | 철도           | 2015~2019          | 3,700                  |
| Baha Mar Resort and Road Improvement Projects  | 바하마   | 고속도로/교량      | 2010~2014          | 2,000                  |
| Dam Complex of Upper Atbara Project Rumela Dam on Upper Atbarah River and Burdana Dam    | 수단    | 댐            | 2010~2016          | 2,000                  |
| LGV Sea Tours High Speed Rail Line Bordeaux  | 프랑스   | 철도           | 2011~2017          | 10,000                 |
| Kusile Power Station : Package 16 - Miscellaneous Structures                             | 남아프리카 | 발전소          | 2007~<br>(공정률 75%) | 15,00                  |
| Bukoba Airport   | 탄자니아  | 공항 및<br>부대시설 | 2009~2013          | 3,000                  |

주 : 2010년 이후 공사 규모가 1,000M\$ 이상인 경우만을 DRBF 자료에서 발췌해 정리함.

## 4. 시사점(선진국 사례를 통해 본 DRB 정착 요인)

이상의 선진국 사례를 살펴보면, DRB 제도는 지금까지의 건설 분쟁 해결을 위한 전통적인 수단으로서의 재판제도와 확연한 차이점을 보여주고 있다. 또한 재판 외의 분쟁해결제도인 조정이나 중재 등 기존의 ADR 제도와 비교할 때도 기능상 차이점이 두드러진다. 이런 점 등을 감안할 때 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

### (1) 분쟁해결제도로서의 제도화 확산

DRB는 ASCE(American Society of Civil Engineers) 및 American Institute of Mining, Metallurgical and Petroleum)의 후원으로 지난 1987년 UTRC(Underground Technology Research Council)에 의해 제출된 보고서에서 채택되어 체계적인 모습을 갖기 시작하였다.

그 후 DRB는 파트너링(partnering)<sup>26)</sup>제도와의 상호 보완을 통하여 확산되고 있다. 1995년 기준으로 미국 내에서 DRB 제도에 대한 공감대를 가지고 적극적인 지지를 보여준 기관은 다음과 같다.

- American Arbitration Association
- Construction Industry Dispute Avoidance and Resolution Task Force
- Conflict Prevention and Resolution Institute for Dispute Resolution
- Construction Industry Institute(CII)
- Construction Industry President Forum

### (2) 계약 당사자간의 신뢰 구축 및 증진

DRB 절차는 그 자체만으로도 계약당사자간 소통을 원활하게 하고 신뢰감을 조성하기 때문에 건설공사 참여자 혹은 이해관계자들 사이의 ‘인간관계’를 증진시키고, 이는

---

26) ‘파트너링(partnering)’은 1989년에 미육군공병단에 의해 미국 건설산업에 도입됨. 이 개념은 건설업체와 발주자 양자의 현장 핵심 요원 상호 간에 목표와 목적을 공유하는 것을 포함함. 그것은 그 공사 추진을 향한 공조 정신의 발전과 수용 (commitment)에 초점을 맞춤.

갈등이나 분쟁의 발생 가능성을 낮출 뿐만 아니라 분쟁이 구체화된 경우에도 신속한 해결 절차로서의 기반 마련 효과를 기대할 수 있다. 이런 점을 강조하면서 DRB를 단순히 설치하여 두는 것만으로도 많은 분쟁을 감소시키고 있다는 표현이 자주 사용되고 있다. 일반적인 보통 규모의 프로젝트를 포함하여 DRB가 활용된 다수의 프로젝트들에서는 DRB의 권고에 따라 소송으로 가지 않은 사례들이 중국의 'Ertan Hydroelectric Project'에서와 같이 다수 소개되고 있다.

DRB 절차는 다음과 같은 특징을 갖고 있다.

- a) 일반적으로 공사계약 체결 후 지체 없이 DRB를 구성하기 때문에 착공 이전에 심의위원을 위촉한다.
- b) 관련 건설공사의 특별한 유형에 경험이 많거나 충분한 지식과 전문성을 가진 심의위원을 위촉한다.
- c) 정기적 현장 방문 등을 포함하여 건설공사의 진행 과정 및 상황 등을 DRB는 충분히 모니터링한다.
- d) 쟁점 혹은 분쟁 발생 전후에 즉시 DRB를 통한 해결에 들어가기 때문에 수개월 또는 수년 뒤가 아닌 증인이 생존하고 기억들이 생생한 상태에서 분쟁을 심의하기 위한 DRB의 준비가 이루어진다.
- e) 상당한 자격을 갖춘 DRB 심의위원이 현장에 밀착하여 모니터링하기 때문에 의도적이거나 작위적인 공사 클레임 혹은 고의적 공기지연 등은 관철시키기 어렵고, 오히려 DRB로부터 신뢰 상실이라는 부작용만 초래할 수 있다는 모든 계약 당사자들의 통찰을 형성시킨다.
- f) 증인신문과 반대신문처럼 전통적이고 구태의연한 심리절차 대신에 클레임 및 질문들과 관련하여 틈틈이 심의위원들의 구술회의를 갖기도 하고, 대부분 서면 정보 자료를 제출하게 하는 등 유연하고 현실적인 절차 및 방식을 추구한다.

이와 같은 DRB 절차의 특징을 잘 살리면 공사 계약 혹은 해당 프로젝트의 특성을 충분히 반영할 수 있기 때문에 다양한 부문에서의 활용으로 확장도 가능할 것이다. 비록 최근까지는 DRB가 주로 공공 프로젝트에 사용되었지만, 공공공사나 민간 건설 프로젝트 모두에 사용될 수 있다는 것은 분명하다.

### (3) 분쟁 해결의 놀라운 성공률

특히, DRB 적용 사례에서 주목할 점은, 인상적인 분쟁 해결의 '성공률'이라고 할 수 있다. 지금까지 알려진 바에 따르면, 미국 내 DRB를 채택한 200건 이상의 분쟁 중에서 단 한 건도 소송절차를 거치지 않았다는 놀라운 결과가 이를 말해준다. 이전의 여러 사례를 보면, 양측의 계약당사자가 DRB의 권고 의견을 거부한 경우조차 DRB의 조언과 권유로 상담을 지속함으로써 결국 문제를 해결하고 마무리한 경우도 있다. 소송으로 진행한 한 경우에도 법원이 신뢰감 높은 DRB의 권고의견을 참고하여 분쟁당사자 사이의 입장 차이를 해소하도록 지속적으로 독려함으로써 분쟁을 해결기도 하였다. 이밖에 몇몇 사례에서는, 공사가 거의 대부분 완료되고 계약의 양당사자가 더 이상 어떤 조치를 취할 수 없는 단계에 이르거나 갈등양상이 심각한 상태에 이르러 DRB가 구성되는 경우도 있었다. 이들 경우에는 진정한 의미에서의 DRB라고 할 수 없지만, 협의를 지속함으로써 결과적으로 분쟁해결에 도달했다는 사실에 주목할 필요가 있다.<sup>27)</sup>

DRB의 분쟁 해결 성공 요인을 압축하면 다음과 같다.<sup>28)</sup>

- a) DRB의 3명 심의위원 모두는 중립적이고 계약당사자 양측 모두의 승인에 따라 위촉한다.
- b) 모든 심의위원이 계약당사자 양측에 동등하고 공정하게 업무를 수행할 의무를 부담한다는 내용의 '3자 합의문(three-party agreement)'에 서명한다.
- c) DRB 심의위원에 대한 보수 및 비용부담은 계약당사자 사이에 균등 배분한다.
- d) DRB은 어떠한 분쟁도 발생하기 전인 공사계약의 효력발생과 동시에 조직한다.
- e) DRB는 관련 문서 확인 및 정기적 현장 방문을 통하여 작업진행 상황을 충분히 파악한다.
- f) 계약당사자 중 어느 누구라도 상대방의 동의 없이 특정 사안을 분쟁 해결을 위한 DRB에 회부가 가능하다.
- g) 비공식적이지만 포괄적인 DRB의 심리절차를 즉각적으로 개시한다.
- h) DRB의 서면 권고 의견은 어느 당사자도 구속하지 않아 공식적 구속력을 갖고

27) DRB가 실패한 것으로 보이는 몇 건은 DRB의 제공모델 사양이 변경되었거나, 건설업체가 패널의 권고를 거부한 경우, 클레임 제기자로서의 입장을 유지하기 위한 법적 소송의 제기 등을 들 수 있음.

28) 1990년에 건설산업연구소(CII)에서 분쟁 방지와 해결전담팀이 건설 분야의 ADR 개념을 조사하기 위하여 시작한 연구 프로젝트의 결론이라고 할 수 있음.

있지 않으나, 법률이 허용하는 한 사후의 중재 또는 재판절차에서 증거로서의 효력을 인정한다.

- i) 심의위원은 그들의 DRB 활동으로 인한 개인적이거나 전문가로서의 책임을 부담하지 않는다.

요컨대, DRB 제도는 사전분쟁 해결이라는 역할을 수행할 수 있다는 점에서 재판을 비롯한 어떠한 ADR 제도보다 효율적이고 합리적이다. 또한 정기적인 현장 방문 등을 통하여 현장 밀착형 분쟁해결을 도모함으로써 공사계약의 양당사자 모두에게 설득력 있는 대안을 제시할 수 있다. 계약당사자가 DRB 구성단계에서부터 참여함에 따라 DRB 권고(안)에 대한 신뢰를 바탕으로 구속력 등 법적 효력에 대한 기존 ADR에서의 논란을 잠재울 수 있다. 공사계약의 성립과 동시에 DRB를 구성하고, 공사계약의 이행 과정에 관찰, 검토, 협의 등의 기능을 수행하기 때문에 공사의 분쟁 발생에 신속하고 효과적으로 대응할 수 있다.

유럽을 비롯하여 아시아 각국에도 이미 도입되어 운영 중인 것으로 알려지고 있다. 각국의 계약문화나 법제도 등의 차이가 반영됨에 따라 그 활용 정도는 큰 편차를 보이고 있기는 하다. 하지만 대체적으로 발원지라고 할 수 있는 미국의 DRB 제도를 원형에 가깝게 이용하는 경우가 많은 것으로 보인다.

## 1. DRB 제도의 국내 도입 필요성

국내 건설 관련 분쟁은 규모에 관계없이 매년 증가하는 양상을 보여주고 있다. 분쟁을 해결하기 위한 수단으로 재판 절차를 포함하여 조정이나 중재 등 다양한 제도들이 국내 법령 등을 통하여 정비되어 있지만, 재판 절차와 중재제도를 제외하면 나머지 수단들의 이용률은 극히 저조한 수준을 벗어나지 못하고 있다. 그 이유는 조정 제도 등 ADR에 대한 사회적인 인식이 아직 크게 개선되지 못하고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 공공공사의 발주자인 국가 및 지방자치단체들의 계약담당 공무원들도 감사 등에서 곤란한 입장에 놓일 수 있는 현실을 우려해서 ADR 이용에 소극적인 태도를 보이고 있기 때문이다.

재판 절차에 의하지 않고 조정제도 등 대체적 분쟁해결 수단들을 선택하는 경우라 하더라도 현장에서의 시각에서 본다면 장벽은 여전히 남아 있다. 기존의 대부분 분쟁해결 수단들은 분쟁이 발생한 후에 대응해나가는 사후적 해법 제시를 근간으로 하고 있다.

이로 인하여 분쟁처리에 시간이 많이 걸리고, 관련 자료들의 확보도 용이하지 않으며, 그 과정에서 경제적 비용부담도 적지 않게 소요된다. 또한 분쟁으로 인한 현장공사의 중단이나 분쟁처리 이후에 감정적 양금이 남아 있어 잔존 공사의 진행과정에서 수급인인 시공자의 심리적 부담이 적지 않은 편이었다.

이러한 문제점을 극복하기 위한 수단으로 본 연구에서는 ADR 제도 중의 하나인 미국 태생의 DRB 제도를 제안하고자 한다. DRB 제도는 미국의 건설 현장에서 현실적으로 건설공사의 특수성과 효과적인 분쟁 해결의 필요성에 따라 생겨난 새로운 시도라고 볼 수 있다. 특히 기존의 분쟁해결제도가 간과하고 있던 분쟁의 방지 및 예방 등 사전적 분쟁해결 수단으로서의 기능에 가장 역점을 두고 있다는 점에서, 향후 국내 건설 분쟁의 효율적 해결수단으로서 충분한 대안이 될 수 있을 것으로 보인다.

무엇보다 국내 건설 현장에 접목될 수 있는 가능성은, DRB 제도가 미국의 공사 현

장에서 공사분쟁 해결을 위한 약조건을 무릅쓰고 고안되어 현장 밀착형 분쟁해결 수단으로서의 성격이 강하다는 점에서부터 출발한다. 이에 따라 건설현장의 특성에 다른 분쟁해결 수단보다 우수한 강점이 있을 뿐만 아니라 DRB 심의위원들의 전문성과 결합할 경우 현장 중심의 분쟁처리를 위한 현실성 있는 대안 제시가 가능하다는 점에 주목하지 않을 수 없다.

또한 사전분쟁 해결 기능을 통하여 건설현장의 분쟁 발생 자체를 현저하게 감소시킬 수 있을 것이다. 분쟁의 방지 및 예방 기능은 공사계약 당사자 사이의 신뢰감을 높이는 효과도 있기 때문에 원활한 공사수행에도 큰 도움이 될 것이다.

국내에도 건설 분쟁을 합리적으로 처리하기 위하여 조정이나 중재 등 재판 외의 분쟁해결제도가 도입되어 있지만, 아직도 건설 분쟁에 대한 낮은 인식과 실무적 기능을 발휘하기 힘든 구조적 한계 등으로 인하여 사실상 국내 공공공사 분쟁해결 조항의 실효성이 무의미한 편이다.

그러나 DRB는 쟁점 사안 혹은 분쟁이 발생하지 않도록 정기적 현장방문 및 검토 등을 통한 예방 및 방지 기능을 최우선으로 한다. 그럼에도 불가피하게 발생한 경우에는 즉각적으로 DRB에 회부할 수 있기 때문에 사안별 지체는 발생할 여지가 없다. DRB의 업무수행 및 관련 자료의 실질적 검토 결과는 충분한 전문성이 뒷받침되고 있으므로 중재나 재판 등 다른 분쟁해결 절차로 이관되는 경우에조차 분쟁 해결의 시너지효과를 기대할 수 있을 것이다.

또한 공사계약 당사자 사이에서는 갈등이나 분쟁의 최소화 및 상호 신뢰를 바탕으로 발주자가 입찰공고문 등에 DRB 설치 및 운영을 먼저 제안하는 형식이 되고 있기 때문에 이른바 ‘갑(甲)질 논란’을 잠재우고 분쟁 해결에 보다 적극적인 자세로 참여하게 된다는 점이 다른 분쟁해결 수단과 차이를 보인다. 이런 부분은 공사계약에서 당사자 사이에 대등한 계약상 지위 확보가 실질적으로 가능해질 수 있도록 하기 때문에 공정하고 건전한 건설 문화를 형성하는 바탕도 될 수 있다.

요컨대, 국내에도 DRB 제도를 도입하는 것이 바람직하며, 국내 건설현장의 특성을 고려하여 시범적으로 적용한다면 건설 분쟁의 감소와 건설산업의 선진화에도 크게 기여할 것으로 보인다.

## 2. 구체적 적용 방안

### (1) 국내 도입을 위한 선행적 검토사항

#### 1) 법적 근거 여부

DRB 제도를 도입하여 단기간 내에 국내 건설시장에 정착시키기 위해서는 「건설법」이나 「국가계약법」 등에 근거규정을 마련하는 등 법제화하는 것이 가장 지름길이라고 할 수 있다. 그러나 미국의 DRB의 탄생 배경과 선진국에서의 운영 사례 등을 참고해보면, 대부분 건설현장에서 계약당사자 사이의 자율적 계약분쟁 해결 시스템으로 구성되어 있다. 즉, 법제화가 아닌 건설 공사 혹은 해당 프로젝트의 계약문서 중에 내용을 담아 운영하고 있는 경우가 대부분이다. 이런 부분은 우리의 국내 현실과 묘한 대조를 보인다. 법제화 이후에도 활성화되고 있지 못하는 국내 조정제도의 안타까운 현황을 떠올리게 만들기 때문이다.

이런 선진국의 입법례 등을 참고할 때, 우리는 DRB의 국내 도입을 모색하는 과정에서 성급한 법제화 등 형식적 정비에 공을 들이기보다는 공공공사 부문에서부터 계약문서 중 일부(예를 들면 「공사계약특수조건」 등)에 DRB에 관한 내용을 담는 등 실질적인 제도의 착근(着根)에 모든 역량을 쏟아야 할 것이다.

다만, 규정의 표현 및 내용은 현재 공사계약일반조건의 분쟁해결조항처럼 근거만 규정해놓는 것에 머무를 것이 아니라 별도의 규칙 형식을 취하여 세부적인 내용을 구체적으로 담도록 해야 할 것이다.

이와 같이 DRB의 설치 및 운영 등의 내용을 공식화함으로써 공사 관련 계약문서에서 언급하고 있는 ‘시공 중에 발생한 갈등이나 분쟁을 가능한 한 현장에서 협의를 통한 해결’원칙에 실질적인 의미를 부여할 수 있게 된다. 또한 확일적으로 국내 모든 공사계약에 적용하기 보다는 최소한 최저가 낙찰제 대상 공사(추정가격 300억원 이상인 공공공사 등)를 대상으로 일정 기간 시범적 실시를 해본 후 그 효과 등을 평가하여 최종적으로 도입 여부를 확정하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

#### 2) DRB 권고 의견의 구속적 효력 여부

ADR의 대표적인 수단이라고 할 수 있는 조정제도가 국내에 도입되어 여러 부문에서

시행되고 있지만, 이용률 저하현상의 주요 원인으로 오랫동안 조정 성립시의 약한 법적 효력이 지적되어 왔다. 현재에도 각 법령에서도 각종 분쟁조정위원회의 조정 성립시의 효력이 ‘당사자 사이에 합의가 성립된 것으로 보는 경우(구속력이 없는 경우)’와 ‘재판상 화해의 효력을 부여하는 경우(구속력이 있는 경우)’로 크게 나누어져 있다. 분쟁의 종국적 해결 효과가 있다고 볼 수 있는 구속력 부여에 대한 건설업계 및 사회 일반의 기대감은 상당히 큰 편이라고 할 수 있다.

하지만 관계 법령의 개정을 통한 구속력 부여 이후에도 하자심사분쟁조정위원회 등 일부 분쟁조정위원회를 제외하면 이용률 상승은 기대에 못 미치고 있다. 따라서 구속력 효력이 제도 정착의 필요충분 요건이라고 볼 수는 없다. DRB의 경우 미국에서의 운영 방식에 따라 그 설치 및 운영에 관한 근거를 계약문서의 일부로 편입시키고 계약당사자 사이의 신뢰와 결합시킨다면 굳이 구속력 효력 부여라는 형식적 요건에 지나친 의미를 부여할 필요는 없다.

오히려 DRB의 권고(안)에 대한 수용 및 이행 여부는 계약법적 효력 차원에서 살펴보는 것이 마땅하다. 만일 DRB의 권고(안)를 계약당사자 모두가 수용한 이후에 그 내용을 불이행한다면, 이는 계약 위반이 될 뿐만 아니라 계약관계의 파기에까지 이를 수 있다는 점을 계약당사자 모두가 충분히 인식할 필요가 있다.

DRB의 권고의견에 대해 불만이 있는 계약당사자는 얼마든지 받아들이지 못하겠다는 의사를 자유롭게 표시할 수 있다. 그 이후에는 재판이나 ADR 등 각종 분쟁해결 절차를 이용할 수 있기 때문에 미국에서는 권고(안)를 수용하고도 불이행하는 경우가 실제로 발생한 바는 없다. DRB의 구조상 출발단계에서부터 계약당사자 사이의 신뢰관계를 전제로 하고 있기 때문에 그 마지막 단계라고 볼 수 있는 권고(안)의 효력은 계약법적 원리가 이행을 담보하는 지지대가 되고 있으므로 굳이 구속력 부여와 연결시킬 필요는 없을 것이다.

### 3) DRB 심의위원의 신분보장 여부

재판을 담당하는 법관은 물론이고 조정이나 중재를 맡은 위원들의 신분보장을 위하여 제척, 기피, 회피 등을 관계 법령에서 일부 혹은 전부 인정하고 있는 것이 일반적이다. 이러한 신분보장은 심의위원들이 자신을 선임해 준 계약당사자 일방에게 유리하도록 편향적인 입장을 갖거나 업무수행을 하지 않고 공정하게 분쟁을 처리하도록 하는 법

적 안정장치라고 볼 수 있다. 호주의 사례에서 보면, DRB 심의위원회에게 업무수행과 관련한 책임에서 일정 부분 구속받지 않도록 하고 있으며, 공정하고 불편부당하게 전문성을 바탕으로 업무를 수행토록 합의서 등을 통하여 보장하고 있다.

이미 앞서 DRB의 법적 근거를 굳이 현행 법령 속에 두지 않는다면 그 연장선상에서 국내에서도 계약문서(예를 들면 「공사계약특수조건」 등)에 규정을 두는 정도로 충분하다고 본다. 이런 점과 관련하여 추론해보면, 계약당사자 상호간에 충분한 신뢰감이 구축되어 있지 않는 경우에 애당초 건설공사 혹은 해당 프로젝트에서의 DRB의 설치 및 운영은 시작되지도 못할 것으로 보인다.

#### 4) DRB 심의위원 위촉을 위한 전문가 풀(pool) 확보 여부

DRB 제도의 성공적 정착 또는 운영의 핵심은 풍부한 현장경험을 가진 전문가가 공정하고 객관적인 입장에서 현장의 애로점과 분쟁사안들을 합리적으로 처리해나갈 것인가에 달려 있다. 이러한 기대감의 전제는 결국 능력 있고 존경을 받을 만한 사명감을 갖춘 전문 인력의 풀을 확보하고 있어야만 한다. 또한 실효성 있는 권고(안) 제시가 가능한 전문가를 심의위원으로 위촉하려면 법적 측면의 전문성과 기술적 측면의 전문성을 골고루 갖추고도 현장 감각까지 풍부한 전문가 집단의 자료가 필요하다. 현재 국내 현실을 감안할 때 당장 준비가 쉽지 않은 부분이다.

따라서 전문가 확충 및 심의위원 후보군이 충분히 구축되는 등의 여건이 갖추어질 때까지 기관별 협조를 전제로 대한상사중재원의 중재인 명부와 대한변호사협회 추천 변호사 목록을 활용하는 대안도 검토해볼 여지가 있다고 본다. 물론 계약당사자가 자율적으로 위촉하는 길을 막을 필요는 없을 것이다. 당연히 상대방의 심의위원 후보가 공정한 업무 수행 등을 할 수 없을 것으로 판단된다면 승인하지 않을 권리가 계약당사자 모두가 갖고 있기 때문이다.

## (2) 기본모델 시안(試案)

만일 계약예규 또는 법령에 DRB 구성 및 운영을 포함시키고자 한다면, 다음과 같이 표현할 수 있을 것이다. 규정 작성을 위하여 「공사계약일반조건」 제51조(분쟁의 해결), 「행정중심복합도시 건설청(행복도시건설청)의 건설공사 전문시방서」, 「책임감리 현장

참여자 업무지침서(국토해양부고시 제2012-542호, 2012.8.21)」 제56조의2(업무조정 회의), 「시공감리 현장참여자 업무지침서」(국토해양부고시 제2012-543호, 2012.8.21.)」 제 57조(업무 조정회의) 등을 참고하였다.

### 1) 법적 근거

DRB의 연원과 선진국에서의 실제 운영 사례를 참고할 때 반드시 법령에 명시적 근거를 둘 필요성은 없다. 하지만, 정책당국의 입장에서 국내 조기정착을 위해서 필요하다고 판단할 경우에는 법적 근거규정의 명시라는 형식적 조건이 요구될 수도 있으므로 그에 관한 표현을 굳이 정리해보면 다음과 같은 정도가 바람직할 것이다.

<예시>

제 oo 조(분쟁의 해결)

- ① 발주자와 수급인사이에서 공사계약서의 내용 및 시공과정에서 발생하는 다툼이나 분쟁은 ‘분쟁심의회(Dispute Review Board: DRB)’에 의하여 우선적으로 해결한다.
- ② DRB의 운영에 대한 절차규칙과 DRB 합의서는 계약문서에서 별도로 정한다.
- ③ 제1항에 의한 DRB로 해결되지 아니한 때에는 법원의 판결 또는 「중재법」에 의한 중재에 의하여 해결한다. 다만 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제28조에서 정한 이의신청 대상에 해당하는 경우 국가계약분쟁조정위원회 조정 결정에 따라 분쟁을 해결할 수 있다.

### 2) 「DRB의 구성 및 운영에 대한 절차규칙」

앞서의 DRB에 대한 법적 근거의 마련 여부와 상관없이, 별도로 「DRB의 구성 및 운영에 대한 절차규칙」 등 비교적 상세한 내용을 마련한 것은 공사현장 또는 개별 공사계약 이행을 위한 DRB의 구체적인 운영과정에서 혼선이나 갈등을 최소화하고, 효율적이고 원활하게 쟁점 및 분쟁의 예방과 합리적 처리를 하려는 것이다.

**<표 VI-1> 규정 예시(안)**

|  |  |
|--|--|
| <p>1. DRB의 구성</p> <p>(1) DRB는 착공과 동시에 구성한다.</p> <p>(2) 심의위원은 발주자와 수급인이 각각 추천하는 자로 한다.</p> <p>(3) DRB의 위원장은 발주자가 추천하는 위원 1인과 수급인이 추천하는 위원 1인이 합의하여 선정하는 제3자로 한다.</p>  |  |
| 이유   | <p>DRB는 분쟁의 처리 및 해결이라는 기능 외에 사전분쟁예방 혹은 방지라는 독특한 기능도 함께 가지고 있는데, 이러한 기능은 일반적으로 DRB의 구성이 공사계약의 이행과 동시에 발휘된다. 그러나 국내 도입의 경우 DRB의 구성 과정에 필요한 시간과 운영개시 시점의 명확한 지정을 위하여 착공과 동시에 구성하는 것으로 함.</p> <p>국내 건설현장의 전형적인 분쟁해결방식 채택과 공사계약 당사자 사이에 쟁점 및 분쟁의 실질적·효율적 해결 의지를 분명히 확인할 수 있는 표현이 될 수 있도록 고려하였음.</p> |
| <p>2. DRB의 권한</p> <p>(1) DRB 위원장의 권한은 다음과 같다.</p> <p>1) 심리수행 및 중지와 종결</p> <p>2) DRB 업무수행의 대가지급청구</p> <p>(2) DRB의 권한은 다음과 같다.</p> <p>1) 안건 상정 접수</p> <p>2) 회부된 쟁점의 범위에 대한 결정</p> <p>3) 권고 결정을 위해 필요한 사실관계 및 쟁점에 대한 확인</p> <p>4) 사실관계 및 쟁점에 대한 확인을 위하여 필요한 관계 서류의 제출 요청</p> <p>5) 잠정적 또는 보존적 조치 등 필요에 따른 임시조치 여부에 대한 결정</p> <p>6) 쟁점과 관련된 감리원의 확인, 결정, 지시, 의견 또는 평가 등을 공개하고, 이에 대한 검토 및 수정</p> <p>7) 외부 전문가의 초빙 및 자문 등의 의뢰</p> <p>8) 심리수행에 따른 심의위원의 소요시간 조정 및 결정</p> <p>(3) DRB가 추가적 재량권을 갖는 사항은 다음과 같다.</p> <p>발주자와 수급인에 의해 서면으로 달리 합의된 경우를 제외하고, DRB는 다음의 권한을 행사할 것 인지와 그러한 권한의 범위를 결정할 수 있는 재량권을 동시에 갖는다.</p> <p>1) 구체적인 심리절차 및 심리방법(예, 서면, 유무선, 방문, 방문과 서면 병행 등)을 채택할 수 있는 권한</p> <p>2) 심리에 참석하는 인원에게 제한 및 거부할 수 있는 권한</p> <p>3) 심리 통지서를 접수한 계약당사자 중 일방이 결석한 상태에서 심리를 진행시킬 수 있는 권한</p> |  |
| 이유   | <p>- DRB의 일상적 업무 및 구체적 사례 발생에 따른 업무절차 등에 관한 내용들이 실무적으로 대단히 많겠지만, 여기서는 DRB 권한 및 심리절차 등에 관한 내용을 중심으로 간략하게 소개하였음.</p> <p>- 세부적인 내용은 DRB 구성과 함께 심의위원들이 자체적으로 구체적 절차 운영 등에 대해 합의하여 적용하면 될 것임.</p>   |

|  |   |
|--|---|
| <p>3. DRB 및 심의위원의 의무</p> <p>(1) 심의위원은 발주자와 수급인 사이에서 신의성실의 원칙에 따라 공정하게 업무를 수행해야 한다.</p> <p>(2) DRB는 발주자와 수급인으로 하여금 심리를 전후하여 사실관계 및 쟁점에 대한 의견 진술 및 증거 제출·증인출석 등 충분한 소명기회를 제공하여야 한다.</p> <p>(3) DRB 및 심의위원은 심리 중에 사실관계 및 쟁점과 관련한 의견이나 입장을 표시해서는 아니된다.</p>   |   |
| 이유   | 사실관계 및 쟁점에 대한 DRB 및 심의위원의 공정한 업무수행을 촉구하고 선입견 배제 및 신뢰 확보를 위한 것임.   |
| <p>4. DRB의 정기적 현장방문</p> <p>(1) DRB는 30일 이상의 간격으로 정기적인 현장방문을 하여야 한다.</p> <p>(2) 정기적인 현장방문의 주기는 발주자와 수급인이 합의할 경우에 최대 60일까지 늘릴 수 있다.</p> <p>(3) 회부된 쟁점 또는 분쟁의 해결을 위한 심리 개시를 위해서는 언제라도 정기적 현장방문과 관계없이 현장방문을 할 수 있다.</p> <p>(4) 현장방문을 한 때에 개최되는 회의에는 발주자, 수급인, 감리원 등이 참석하는 것을 원칙으로 하되 필요에 따라 DRB 위원장이 참석자를 추가시킬 수 있다.</p> <p>(5) 발주자는 현장방문에 필요한 회의시설, 서무 및 사무보조 등 기타 지원 및 준비사항을 제공한다.</p> <p>(6) DRB 심의위원은 현장방문을 종료할 때 방문활동에 관한 보고서를 당일 완료하여 그 사본을 발주자 및 수급인에게 송부하여야 한다. DRB 위원장은 필요하다고 판단하는 경우 송부 기간을 3일 이내로 연장할 수 있다.</p> |   |
| 이유   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현장방문은 DRB의 독특하면서도 가장 본질적인 기본업무라고 할 수 있으며, 분쟁의 사전 예방 및 철저한 현장중심의 사실관계 파악 등을 위해 필수적임. 공사의 진행 사항 및 구체화되거나 잠재적 쟁점을 사전에 인지하기 위한 입장활동이라고 할 수 있음.</li> <li>- 다만, 현장방문이 너무 빈번하면 현장작업에 부담을 주게 되므로 정기적 공사현장 방문(월 1회 이상)을 중심으로 사안발생시 필요에 따라 수시방문을 곁들이는 것이 합리적임.</li> <li>- 잦은 현장방문은 심의위원의 보수(월 단위, 연 단위, 프로젝트 사안별 단위 등)와 연계된다는 점에서 현장특성에 따라 신중하게 결정해야 함.</li> </ul> |
| <p>5. 발주자 및 수급인의 권한 및 의무</p> <p>(1) DRB가 요청하는 계약문서, 설계서와 설계도면, 공사시방서, 물량내역서, 산출내역서, 현장설명서, 공정보고서, 공사변경 지시서, 각종 확인서(증명서), 기타 계약의 이행과 관련한 문서 등의 사본을 제공해야 할 의무가 있다.</p> <p>(2) DRB의 구성 및 운영을 적극 지원하고, 현장방문에 따른 회의에 참석하여야 한다.</p> <p>(3) 상대방의 DRB 심의위원 추천 후보에 대해서는 거부권을 행사할 수 있다.</p>  |   |
| 이유   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 발주자 및 수급인은 회부된 쟁점 또는 분쟁과 관련한 계약문서를 비롯하여 제출 요청받은 각종 서류를 DRB에 사본을 작성하여 제시하여야 하는 것은 신속·공정한 해결을 위한 것이므로 당연한 의무라고 할 수 있음.</li> <li>- 상대방이 위촉한 심의위원 후보가 공정한 분쟁해결에 적절한 인사라고 볼 수 없는 합리</li> </ul>  |

|           |   |
|-----------|---|
|           | <p>적 이유가 있을 때는 거부권을 통하여 다른 전문가를 위촉하도록 요구할 수 있음. 이런 견제장치는 DRB가 양측 당사자의 신뢰를 바탕으로 구성된다는 점을 잘 나타내고 있으며, DRB 권고(안)의 설득력과 사실상의 구속력을 기대할 수 있는 것임.</p>  |
|           | <p>6. 심리종결 및 권고(안) 통지</p> <p>(1) DRB는 회부된 사안에 대한 심리를 종결한 후에는 권고(안)을 결정 및 작성하기 위하여 심의위원이 참석한 비공개 회의를 개최한다.</p> <p>(2) DRB에 회부된 사안에 대해서는 발주자와 수급인에 의하여 서면으로 달리 합의된 바가 없을 경우 회부된 이후로부터 30일 이내에 권고(안)을 작성하여 당사자에게 통지하여야 한다. 다만 DRB의 결정으로 최대 30일까지 기한을 추가 연장할 수 있다. 이 경우 그 사유와 기한을 명시하여 당사자 및 그 대리인에게 통지하여야 한다.</p> <p>(3) 통지를 받은 당사자는 그 통지를 받은 날부터 15일 이내에 권고(안)의 내용에 대한 수락 여부를 DRB에 통보해야 한다. 이 경우 15일 이내에 의사표시가 없는 때에는 수락한 것으로 본다.</p> |
| <p>이유</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 권고(안)을 수락하거나 수락한 것으로 보는 때에는 당사자는 그 내용에 따른 의무와 책임을 다해야 함. 별도의 권고(안)의 구속력을 명시적 규정으로 두지 않은 것은 DRB가 당사자의 신뢰를 바탕으로 구성된다는 점을 반영한 것이며, 대부분의 선진국에서도 동일한 입장을 취하고 있음.</li> <li>- 권고(안)의 내용에 대해 별다른 의사를 표시하지 않고 15일을 경과한 경우 이의가 없는 것으로 간주한 것은 쟁점 및 분쟁의 처리가 불필요하게 지연될 여지가 생기는 것을 방지하기 위한 것임. 「소비자기본법」 제67조 제2항, 「공동주택관리법」 제74조 제4항에 동일한 내용이 규정되어 있음.</li> </ul>  |
|           | <p>7. 「DRB의 구성 및 운영에 대한 절차규칙」의 우선적 효력 등</p> <p>(1) 공사계약의 이행중 당사자 사이에 발생하는 모든 쟁점사항 및 분쟁은 DRB에 의하여 우선적으로 해결한다.</p> <p>(2) DRB의 본 「DRB의 구성 및 운영에 대한 절차규칙」은 입찰안내서 및 계약문서 등에 규정된 모든 쟁점 사항 및 분쟁 관련 조항에 적용한다.</p> <p>(3) DRB로 해결되지 아니한 때에는 법원의 판결 또는 「중재법」에 의한 중재에 의하여 해결한다. 다만, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제28조에서 정한 이의 신청 대상에 해당하는 경우 국가계약분쟁조정위원회 조정 결정에 따라 분쟁을 해결할 수 있다.</p>   |
| <p>이유</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 가장 효율적인 수단이라고 할 수 있는 DRB를 쟁점 및 분쟁처리의 원칙으로 삼고 있다는 점을 분명하게 밝힌 것으로, 재판절차나 중재 또는 조정 등 다양한 분쟁처리 수단 사이의 우선 적용순위를 명확하게 하여 발주자나 수급인이 사안별 이견이 있을 수 있는 상황을 방지하고자 하는 취지임.</li> <li>- 발주자 또는 수급인이 DRB '권고(안)'에 대해 수용하지 않는 경우에는 다른 분쟁처리 수단인 중재나 재판을 통하여 최종적인 해결을 하도록 함으로써 당사자의 계약상 권리주장 및 구제를 충분히 받을 수 있도록 한 것임.</li> </ul>   |



선진국을 비롯한 세계 각국에서 진행되고 있는 건설공사는 그 규모 및 기술이나 현장의 특수성을 다양하게 품고 있지만, 건설공사가 진행되는 과정에서 공사계약 내·외부의 원인과 공사 참여자들의 이해관계가 어우러져 갈등이나 분쟁이 발생하는 것은 필연에 가깝다.

이러한 갈등과 분쟁을 얼마나 효과적이고 신속하게 처리되는지는 단순히 건설공사의 진행 과정에서 장애요소가 되는 정도를 넘어 성공적인 공사수행 여부를 좌우하는 필수적 요소로 자리매김하고 있을 정도이다. 이런 점을 감안하면, 건설 클레임 혹은 건설 분쟁의 충분한 사전 대비는 건설산업의 중요한 경쟁력이 될 수도 있을 것이다.

지금까지의 건설공사 분쟁 해결은 대부분 분쟁이 발생하고 난 후의 처리에 집중되어 왔고, 그 역할은 재판 절차에 의존하는 바가 컸다. 하지만 이제 대체적 분쟁해결 수단인 조정이나 중재절차 외에도 DRB 제도를 이용한다면 건설 분쟁처리와 관련하여 진일보한 새로운 국면이 등장할 수 있을 것으로 보인다. 분쟁의 발생을 최소화시키면서 분쟁 해결에 필요한 시간상·비용상의 경제적 부담을 최소화할 수 있는 대안 모색이 될 수 있다고 해도 과언이 아니기 때문이다.

DRB는 그 발원지라고 할 수 있는 미국 등 선진국의 사례를 볼 때 분쟁의 사전 예방 혹은 방지의 효과가 탁월한 기능을 가지면서도 현장 중심의 적시(適時) 해결을 통하여 경제성과 효율성, 그리고 전문성 측면에서 충분히 기대를 모을 만하다는 점에서 우리나라에도 적극적으로 도입을 검토할 필요가 있다.

요컨대, 시공 중에 발생하는 분쟁을 포함하여 분쟁 단계까지 진행되지는 않았으나 해당 공사에서의 쟁점 사항의 처리까지 DRB는 그 기능의 영역으로 하고 있으므로 재판이나 다른 대체적 분쟁해결제도보다 사전분쟁 해결의 기능을 통해 분쟁 처리의 효율성 제고를 극대화할 수 있다. 또한 DRB 제도의 국내 도입은 시공 중에 쟁점 사항이나 분쟁을 즉각적으로 처리하는 기능을 통하여 사전·사후, 그리고 실질적인 분쟁 해결이 가능해지기 때문에 현장 중심 분쟁처리의 효율성을 제고할 수 있다.

그리고 DRB 제도는 다른 ADR 절차나 재판 절차로의 연계를 부정하지 않기 때문에

기존의 다른 ADR 절차와 충돌하지 않고 DRB가 가진 사전분쟁 해결 기능 및 계약당사자간 신뢰 공동체 형성 등과 같은 장점을 충분히 살릴 수 있다. 따라서 공사수행에 장애가 되지 않으면서도 다른 절차와의 협력적 관계 구축을 통해 가장 효과적이고 실질적인 분쟁 해결 시스템이 될 수 있을 것이다.

본 연구는 이상의 검토를 통하여 DRB 도입을 위한 기초 작업에 치중하면서도 구체적인 DRB 절차규칙까지 시안(試案)을 제시해보았다. 후속 연구에서 보완을 통하여 더욱 발전할 수 있는 계기가 마련되길 기대해본다.

## <부 록>

### [DRB 합의서(Agreement)(예시)]<sup>29)</sup>

발주자 :

주소 :

대표자 인 :

수급인(계약자 대표) :

주소 :

대표자 인 :

DRB 심의위원 : 소속

주소 :

인 :

20\*\*년 \*\*월 \*\*일

#### 1. 정의

1.1 각 'DRB 합의서'는 다음의 3자간 합의서이다:

(1) 발주자 : (\_\_\_\_\_으로 한다)

(2) 수급인 : 계약상대자 전체를 의미하며, DRB 합의서에 따라 계약상대자 전체는 수급인 대표에

게 DRB로 해결하는 모든 권한을 위임하여야 한다.(대표가 아닌 공동도급 계약상대자의 위임장 제출요망)

(3) DRB위원 : DRB 합의서에 서명한 '위원'을 말한다.

(4) DRB 단독위원 : 합의서에 규정된 '다른 위원들'에 대한 모든 언급은 적용되지 않는다.

29) DRB 합의서(Agreement)는 행복중심복합도시 건설공사 전문시방서 총칙편 pp. 20-13~20-18의 내용을 게재함.

(5) 다른 위원들 : 공동으로 DRB라 불리는 3인 중 DRB의장, 이러한 경우 다른 두 사람은 ‘다른 위원들’이라 칭한다.

1.2 발주자와 수급인은 본 부록을 포함하는 DRB 합의서에서 정의된 계약(이하 ‘계약’이라 칭함)을 체결하였다 (또는 체결하고자 한다.) DRB 합의서에서 달리 정의되지 않는 용어와 표현은 계약에서 부여된 의미를 갖는다.

## 2. 일반규정

2.1 DRB합의서는 달리 규정하고 있지 않은 한, DRB합의서는 다음의 일자들 중 가장 늦은 일자에 효력이 발생한다.

(1) 계약에 정의된 착수일자

(2) 발주자, 수급인 및 위원이 각각 DRB합의서에 서명한 일자, 또는

(3) 발주자, 수급인 및 각각의 다른 위원들(만일 있다면)이 DRB합의서에 각각 서명한 일자

2.2 DRB 합의서가 효력을 발생하게 되면, 발주자 및 수급인은 각기 위원에게 통지하여야 한다.

만약 위원이 DRB 합의서가 체결된 후 6개월 이내에 어느 한쪽의 통지를 접수하지 못하는 경우라면, DRB 합의서는 무효가 되며 효력을 상실한다.

2.3 위원과의 합의서에 의한 계약은 개인적인 임명이다. 언제라도 위원은 사임 전 30일 이전에 발주자와 수급인에게 사임통지를 할 수 있으며, DRB 위원의 사임 전까지 DRB 합의서와 관련하여 모든 당사자 및 다른 위원들의 사전 서면 동의가 없는 한 DRB 위원의 권한을 양도하거나 하도급해서는 안 된다.

## 3. 보증

3.1 위원은 그가 현재 및 장래에 공정하며 발주자, 수급인 및 감리원로부터 독립적이라는 것을 보증하고 동의한다.

3.2 위원은 그의 공정성과 독립성에 대한 보증 및 동의와 불일치하는 것으로 보이는 사실 또는 상황을 그들 각자 및 다른 위원(만약 있다면)에게 즉시 공개하여야 한다.

3.3 위원을 임명할 때, 발주자와 수급인은 그가 다음과 같다는 위원의 진술을 신뢰한다.

(1) 수급인이 계약에 의거하여 수행하여야 하는 공사를 충분히 이해하고 있으며,

- (2) 계약관리 및 건설클레임 등 다양한 건설분쟁 실무를 통해 우리나라의 건설 관련 법령, 건설 계약 법령 등에 대해 충분히 이해하고 있으며,
- (3) 계약문서에 규정된 내용과 공사를 연계하여 판단할 수 있는 기술과 경험이 있으며, 아울러
- (4) 계약문서에 정의된 의사소통을 위한 언어에 유창하다.

#### 4. 위원의 일반의무

위원은 다음과 같은 일반 의무를 부담한다.

4.1 임명당시, 발주자, 수급인 또는 감리원과 재정적 또는 여타 이해관계가 없으며, DRB합의서에 의거한 지급을 제외하고 계약과 관련된 재정적 이해관계가 없어야 한다.

4.2 그들이 DRB합의서에 서명하기 이전에 발주자 및 수급인에게 서면으로 공개한 바의 상황을 제외하고는, 이전에 발주자, 수급인 또는 감리원에 의해 당해 공사와 관련하여 고용(심의, 자문 등은 제외)된 적이 없어야 한다.

4.3 그가 인지하고 기억할 수 있는 최선의 범주에서 발주자, 수급인 또는 감리원의 이사, 임원 또는 고용인과의 직업적 또는 개인적 관계와 더불어 이전에 해당 계약이 일부를 구성하는 당해 프로젝트에 관여한 바를 DRB합의서 체결 이전에 발주자, 수급인 및 다른 위원들(만약 있다면)에게 서면으로 공개하여야 한다.

4.4 발주자, 수급인 및 다른 위원들(만약 있다면)에 의해 서면으로 동의된 경우를 제외하고, DRB합의서 체결이후 발주자, 수급인 또는 감리원에 의해 고용(당해 공사와 관련 없는 심의, 자문 등은 제외)되지 않아야 한다.

4.5 첨부된 DRB 절차규칙을 준수하여야 한다.

4.6 첨부된 절차규칙에 따른 경우를 제외하고, 계약의 실행과 관련하여 발주자, 수급인, 발주자의 구성원 또는 수급인의 구성원에게 조언을 하여서는 안 된다.

4.7 위원 신분인 동안에는 DRB합의서에 의거한 활동을 종료한 후 소송이나 중재 발생 시 발주자, 수급인 또는 감리원의 고용에 관하여 논의하거나 합의하지 않아야 한다. 단, 당해공사와 관련 없는 심의, 자문 등은 제외한다.

4.8 필요한 경우, 위원의 일정한도 내에서 현장 방문 및 심리가 가능함을 보증하여야 한다.

4.9 현재 시점의 작업 문서철에 유지되어야 하는 접수된 모든 문서를 검토하여 계약 및 공사(및 계약이 일부를 구성하는 프로젝트의 다른 부분)의 진행에 정통하여야 한다.

4.10 당해 공사와 관련하여 계약의 상세내용과 모든 분쟁조정위원회의 활동 및 심리를 비공개적이며 비밀로 다루어야 한다.

4.11 DRB위원회의 활동 방법, 절차 등에 대해 발주자, 수급인 및 다른 위원들(만일 있다면)의 사전 서면 동의 없이는 원칙적으로 출판하거나 공개하지 않아야 한다. 단, 순수한 학술 활동이라고 인정되고, 당해 공사에 지장을 미치지 않는 경우 발주자, 수급인, DRB의장의 동의하에 공개할 수 있다.

4.12 다른 위원들(만일 있다면)이 합의함을 전제로, 발주자와 수급인 모두에 의해 요청되는 경우, 계약과 관련된 어떠한 문제에 대해서라도 조언과 의견을 주는 것이 가능하여야 한다.

## 5. 발주자 및 수급인의 일반의무

5.1 발주자, 수급인, 발주자의 구성원 및 수급인의 구성원은, 계약 및 DRB 합의서 의거한 DRB의 정상적인 활동의 경우를 제외하고 또한 발주자, 수급인 및 다른 위원들(만일 있다면)에 의한 사전 합의가 이루어진 범위를 제외하고는, 계약과 관련하여 위원으로부터 조언이나 또는 위원에게 자문을 요청할 수 없다. 발주자 및 수급인은 각각의 발주자의 구성원 및 수급인이 본 규정을 준수하여야 하는 것에 대하여 책임이 있다.

5.2 서면으로 달리 합의되지 않는 한, 발주자 및 수급인은 위원 및 위원들(만일 있다면)이 다음의 사항들에 해당되지 않도록 해야 하고, 그에 대한 책임을 물어서는 안 된다.

(1) 계약에 의거한 중재에 중재인으로의 임명

(2) 계약에 의거한 중재를 위하여, 임명된 중재인 앞에, 분쟁과 관련한 증거를 제시하기 위한 증인으로의 호출

(3) 위원의 고의적인 방해 행위에 기인한 클레임을 제외하고, 위원들의 정상적인 임무 수행 또는 의도된 임무 수행과정에서 이루어진 행위 또는 과실에 대한 모든 클레임에 대한 책임

5.3 발주자 및 수급인은, 앞의 단락에 의거하여 위원인 그가 면책되는 클레임으로부터 본 계약조건에 의해 연대하여 위원을 보호하고 피해가 없도록 하여야 한다.

5.4 발주자 또는 수급인이 계약의 이행과 관련하여 DRB에 사안을 회부한 경우 그러한 회부가 위원의 현장 방문 및 심리 참석을 요구하는 경우, 발주자 또는 수급인은 위원이 부담하여야 하는 합리적인 비용에 상당하는 금액에 대하여 적절한 보증을 제공하여야 한다.

## 6. 지급

6.1 DRB 위원에게 월당 위원활동비는 계약체결일부터 지급하여야 하고, 시간급료 및 기타경비는 계약당사자가 DRB 위원회의 개최를 요구할 경우 지급해야 한다.

### 6.1.1 월당 위원활동비

(1) 월당 위원활동비, 일정금액(특별히 규정하지 않을 경우 한화 960,000원), 월당 위원활동비에는 다음의 사항들이 포함된 것으로 간주한다.

(2) DRB의 현장방문의무 주기 즉 30일에서 60일 동안의 현장 방문 및 심리가 가능하도록 하는 것 ;

(3) 모든 프로젝트 진행사항들에 친숙하고 관련 문서철을 유지하는 것 ;

(4) 그의 임무와 관련하여 부담한 사무용품 소모, 복사 서비스 및 서무서비스 및 사무실 관리비용 ; 및

(5) 본 조의 (2)항 및 (3)항에 언급된 것을 제외한, 다음의 조건에 의거하여 이행된 모든 용역

(6) 월당 위원활동비는 DRB합의서가 효력을 발생하는 달의 마지막 날부터 전체목적물을 인수한 날과 준공검사를 완료한 날 중 먼저 도래한 날이 속하는 달의 마지막 날까지 유효하게 지급되어야 한다. 위원이 사임하거나 또는 DRB합의서가 해지되는 경우는 지급이 중단된다.

(7) 지급은 수급인과 발주자가 동일하게 부담하는 것을 원칙으로 하되, 지급의 편익상 DRB 의장은 위원(들)을 대표하여 분기별로 청구하는 것을 원칙으로 하며 청구된 날로부터 30일 이내에 수급인에 의해 전체금액이 지급되어야 하며 지급된 금액 중 절반은 발주자로부터 보상받기 위하여 계약에 의거한 기성명세서에 포함시킨다. 발주자는 계약에 따라 이를 수급인에게 지급한다.

### 6.1.2 시간급료

(1) 시간급료, 일정금액(특별히 규정하지 않을 경우 한화 180,000원 2)), 이는 다음의 사항들에 대한 완전한 지급대가로 간주한다.

(2) 발주자 또는 수급인의 합의에 따라, 심리가 결정되어 추가 현장방문, 심리 또는 심리에 따른 '조정안'의 결정내용 준비를 위한 각 근무일 ; 및

(3) 심리를 준비하기 위하여 제출물을 읽는데 소요되는 각각의 시간 및 일자.

(4) 다른 위원들(만약 있다면)이 소요한 시간을 입증하기 위하여 부속으로 첨부된 TIME SHEET을 작성하여 DRB 의장에게 제출, 승인을 획득하여야 하며, DRB 의장은 다른 위원들(만약 있다면)이 과도한 시간소요를 하지 않도록 감독, 관리하여야 한다.

(5) 지급은 수급인과 발주자가 동일하게 부담하는 것을 원칙으로 하되, 본 6조 (다)에 기술한 기타경비를 포함하여 DRB 의장의 승인을 득한 소요시간 기록표(TIME SHEET)과 함께 심리가 종결된 후에 제출되어야 하며 청구된 일부터 30일 이내에, 지급의 편의상 수급인에 의해 전체 금액이 지급되어야 하며 지급된 금액 중 절반을 발주자로부터 보상받기 위하여 계약에 의거한 기성명세서에 포함시킨다. 발주자는 계약에 따라 이를 수급인에게 지급한다.

### 6.1.3 기타경비

(1) 전화통화 비용, 배송료, 팩스 및 텔렉스, 교통비, 호텔 및 생활경비를 포함하여 위원의 임무와 관련하여 부담한 모든 합리적인 비용이 해당되며, 시간 급료의 30%를 지급한다. 단, 기타경비가 시간 급료의 30%를 넘는다면 적절한 영수증을 제출하여 실비를 청구할 수 있다.

(2) 본 6조에 의거하여 이루어진 위원에 대한 지급에 대해 관련법규에 의해 부과될 세금(만약 있다면) 위원 또는 다른 위원들(만약 있다면)의 의하여 성실히 납부되어야 한다.

6.2 DRB 합의서에 명시된 월당 위원활동비와 시간 급료는 처음 12개월 동안 고정되며, 이후에는 매년 정부(또는 한국은행)에서 발표하는 물가상승폭을 반영한다.

6.3 만약 수급인이 DRB 합의서에 의해 그에게 권리가 있는 금액을 위원에게 지급하지 못하는 경우라면, DRB는 발주자에게 해당 금액을 청구해야 하고, 발주자는 위원

에게 지급되어야 하는 금액 및 DRB의 운영을 유지하기 위해 요구되는 여타의 금액을 30일 이내에 지급하여야 한다. 이로 인해 발주자가 추가로 부담한 금액에 대해서 발주자는 수급인에게 청구권을 가지며, 이는 기성대가와 상계할 수 있다.

## 7. 해지

7.1 위원은 본 2조에 규정된 바에 따라 사임할 수 있다.

7.2 만약 위원이 DRB합의서를 준수하지 못하는 경우라면, 발주자와 수급인은 그들의 권리를 침해당함이 없이 위원에게 통지를 함으로써 DRB합의서를 해지할 수 있다. 단, DRB의 '조정안'에 의의가 있는 사유로 하여 발주자 또는 수급인의 일방적인 해지 통지는 효력을 발생하지 아니 한다.

7.3 만약 발주자 또는 수급인이 DRB합의서를 준수하지 못하는 경우라면, 위원은 그의 다른 권리를 침해당함이 없이, 발주자 및 수급인에게 통지를 함으로써 DRB합의서를 해지할 수 있다. 그러한 통지는 발주자 및 수급인 모두에 의해 접수되는 시점에서 효력이 발생한다.

7.4 그러한 통지, 사임 및 해지는 발주자, 수급인 및 위원에게 구속력이 있다. 그러나 발주자 및 수급인 모두에 의한 통지가 아닌 발주자 또는 수급인 일방에 의한 통지는 효력을 발생하지 아니 한다.

## 8. 위원의 불이행

8.1 만약 위원이 제4조에 의거한 의무를 준수하지 못한 경우라면, 그는 본 합의서에 의거한 월당 위원활동비, 시간급료 및 기타경비에 대한 권리가 없다.

8.2 위원의 불이행으로 말미암아 DRB의 조정안이 발주자 및 수급인 각자에게 무효 또는 효력이 없게 되었다면, 위원 또는 다른 위원들(만약 있다면)의 불이행 이후 위원(들)이 지급받은 모든 월당 위원활동비, 시간급료 및 기타경비를 상환하여야 한다.

## 9. 분쟁

DRB합의서 또는 그것에 대한 위반, 해지 또는 무효로부터 발생하는 또는 관련된 모든 분쟁 또는 클레임은 대한상사중재원의 중재규칙에 의거하여 그러한 중재규칙에 따라 임명된 1인의 중재인에 의하여 최종적으로 해결되어야 한다.



## <참고문헌>

### <국내 문헌>

- 국가정책조정회의, "건설산업 불공정 거래 관행 개선 방안", 관계부처 합동 보도자료, 2013.
- 김동성, 「건설공사의 분쟁예방 및 해결을 위한 현장협의체계 구성방법 연구」, 박사학위논문, 서울시립대, 2008.
- 김동성·조영준·현창택·홍태훈, 『효율적 분쟁해결을 위한 현장협의체계 구조정립에 관한 연구』, 대한건축학회논문집 제24권 제9호, 2008.
- 김동성·조영준·현창택·홍태훈, 『현장협의체계 구성원의 중립성확보에 관한 연구』, 대한건축학회지회연합논문집 제10권 제3호, 2008.
- 박광서, 『국내 ADR(대체적 분쟁해결)기관 조사 연구』, 법무부, 2014.
- 박종만, 「건설분쟁에 있어서 DRB 도입방안에 관한 연구」, 박사학위논문, 광운대, 2014.
- 이홍채, 「시공 중 발생하는 건설분쟁의 효과적인 해결방안」, 박사학위논문, 부경대, 2010.
- 전중식, 「건설분쟁 조정제도에 관한 비교법적 연구」, 박사학위논문, 광운대, 2012.
- 조영준, 『사전분쟁조정위원회(DRB)는 우리나라에 제대로 정착될 수 있을까』, 건설관리 제10권 제1호, 2009.
- 한국건설기술연구원, 『건설시장개방에 대비한 분쟁 및 클레임 방지대책에 관한 연구』, 건설기술연구원 94-CM-111, 1994.
- 행정중심복합도시 건설청, "건설공사 전문시방서"

## <외국 문헌>

- Dispute Review Board Foundation(DRBF), 「DRBF Current Practice and Manual」, <<http://www.drb.org/concept/manual/table-of-contents/.pdf>> accessed 15th November 2017.
- Donald Charrett, 「Dispute Board in Australia - The story so far -」, *BuildLaw Issue No 15*, 2012.
- Kathleen M. J. Harmon, 「Effectiveness of Dispute Review Boards」, *Journal of Construction Engineering and Management*, 2003.
- Nicholas Gould, 「Dispute Resolution in the Construction Industry: An Overview」, Fenwick Elliott, 2004.
- R.M.Matyas · A.A.Mathews · R.J.Smith · P.E.Sperry, 「Construction Dispute Review Board Manual」, Mc-Graw-Hill, 1996.
- Robert F. Cushman · James J.Myers · Stephen D.Butler · Lawrence N. Fisher, 「Construction Dispute Resolution Formbook」, Willy Law Publication, 1997.
- Stephanie Duffy and James Duffy, 「An analysis of Dispute Review Boards and settlement mediation as used in the Australian construction industry」, *Building and Construction Law Journal*, 2014.

## Abstract

The greatest challenge facing the construction industry today is how to resolve conflicts as they occur and, failing that, to control the conflict and its related costs. Because it is almost inevitable that conflicts or conflicts arise in the construction process. In most cases, conflict has become a major obstacle in the progress of the construction process. It is now becoming an essential element to determine whether the successful and speedy handling of such conflicts and disputes is successful. Sufficient pre-preparation of construction claims or construction disputes could be an important competitive edge in the construction industry.

The settlement of the construction dispute so far has centered on the handling of the dispute. And the role depended largely on the proceedings. However, if DRB(Dispute Review Board) as the alternative dispute settlement system is used, it will be able to create a new era for construction disputes. A Dispute Review Board comprises a panel of three independent technical experts jointly selected by the Principal and the Contractor. This Dispute Review Board is established at project commencement and meets regularly at site briefings dealing with progress and potential issues. Where an issue is not resolved by negotiation between the Principal and the Contractor, it is formally referred to the Board which is required to present a recommendation within a short period of time. The recommendation is usually non-binding, but discoverable in any subsequent legal proceedings. This could be a possible alternative to minimizing the time and cost burdens of resolving disputes over disputes, minimizing disputes arising from disputes. Based on the examples of advanced countries, such as the United States, the DRB have excellent effects on preventive or prevention of conflict. It is sufficient to expect sufficient expectation in terms of economics, efficiency, and expertise through on-site remediation. Therefore, we need to actively examine the introduction of DRB.

The function of the DRB includes the settlement of the dispute in progress, including the settlement of disputes arising during construction. As such, it is possible to maximize the efficiency of disputes dealing with disputes because of the ability to resolve the dispute. Also, there are advantages to resolving disputes through immediate handling of issues or disputes. Because it allows connections with other procedures, it does not conflict with other existing ADR procedures. It can be the most effective and practical dispute resolution system through collaborative relationships with other procedures without hindrance to the construction of the construction.

The study focused on basic work for the introduction of DRB through consideration of the above. We also proposed a draft proposal for specific DRB procedures. Looking forward to further research, we expect to develop momentum that can further develop further through complementary research.

## o 저자 소개

두성규(skdoo@cerik.re.kr)

### 학력 사항

법학박사(경북대학교 및 동대학원 졸업, 민사법 전공)

### 경력 사항

- 현 한국건설산업연구원 선임연구위원
- 현 국토교통부 중앙 공동주택관리분쟁조정위원회 조정위원
- 현 국토교통부 중앙토지수용위원회 수용보상재결제도 개선 자문위원
- 현 경기도 공동주택관리준칙 심의위원회 부위원장
- 현 대한상사중재원 건설중재인
- 전 국회 입법지원단(국토교통위원회) 입법지원위원
- 전 국토교통부 공동주택하자심사분쟁조정위원회 조정위원
- 전 국토교통부 주택관리사 시험위원회 위원
- 전 국토교통부 재정사업 자체평가위원회 평가위원
- 전 철도시설관리공단 건설분쟁조정위원회 조정위원
- 전 한국중재학회 이사
- 전 금융감독원 금융투자업 인가 외부평가위원
- 전 한국건설산업연구원 건설경제연구실장