

건설분쟁조정제도 활성화를 위한 제도 보완 시급

두 성 규 | 한국건설산업연구원 연구위원
skdoo@cerik.re.kr

유명무실해진 조정제도

「건설산업기본법(이하 건설법)」도 이미 「건설업법」 시절인 1988년 말부터 건설 분쟁의 효율적 처리를 위하여 건설분쟁조정제도를 도입하고 있다. 그러나 건설 관련 분쟁은 매년 증가하는 양상을 보이고 있는 데 비해, 조정위원회는 그 이용률이 극히 저조하여 분쟁 처리에 별다른 역할을 해 내지 못하고 있다. 통계가 작성된 1997년부터 2008년까지 12년 간 신청 건수는 총 8건에 그쳤으며(이 중 조정 실적은 단 1건), 2008년부터 2012년까지의 5년 간 신청 건수도 33건으로 연간 평균 7건에도 미치지

못하고 있어 사실상 유명무실한 상태에 머무르고 있다.

이렇게 된 것은 그동안 건설분쟁조정제도가 피신청인의 참여 거부시 절차를 진행할 수 없고, 분쟁 조정을 담당할 전담 조직도 없는 데다, 조정의 효력도 종국적인 분쟁 해결의 기능을 갖지 못한다는 등 다양한 문제점들을 안고 있었기 때문이었다. 이를 해소하기 위하여 정부는 2013년 8월 「건설법」 개정에서 공정계약 체결 및 합리적 분쟁제도 개선 등 제도를 대폭 정비하였다.

하지만 아쉽게도 최근까지 조정제도 개선에 대한 건설업계의 반응이

별로 두드러져 보이지 않는다. 아직 보완할 여지가 적지 않기 때문일 것이다. 이에 대해 몇 가지 검토해보기로 하자.

공공공사의 경우 더욱 힘들어

우선, 현행 「건설법」에서 건설 분쟁조정 대상을 대단히 제한하고 있다는 점을 들 수 있다. 현행 「건설법」 제69조 제3항은 분쟁조정 대상을 건설공사에 관계한 자 사이의 책임에 관한 분쟁을 포함하여 하도급이나 보증, 하자담보책임 등에 이르기까지 비교적 폭넓게 열거하고 있다. 그러면서 동시에 동항 제2호에서 '발주자

와 수급인 사이의 건설공사에 관한 분쟁 중에 「국가계약법」 및 「지방계약법」의 해석과 관련된 분쟁은 제외한다'고 규정하고 있다.

이에 따라 건설공사 물량 중 상당 부분을 차지하는 공공공사에서의 분쟁은 건설분쟁조정위원회의 조정 대상에서 배제되고 있는 것이다. 이 경우 굳이 조정을 통해 분쟁을 해결하려고 한다면 당사자는 국가계약분쟁조정위원회·지방자치단체계약분쟁조정위원회 등을 이용해야 하며, 그렇지 않으면 재판을 통한 해결에 의존할 수밖에 없다. 전체 계약 물량 중 약 30%를 상회하는 공공부문의 공사 계약 분쟁이 민간부문보다 경직된 계약 운용 등으로 갈등과 분쟁 발생 여지가 크다는 점을 감안하면, 결국 상당수의 건설 분쟁은 건설분쟁조정위원회의 조정제도를 이용할 수 없다는 한계점이 분명하게 드러난다.

마찬가지로 동항 제3호에서도 「하도급법」을 적용받는 수급인과 하수급인 사이의 건설공사 하도급 관련 분쟁이 조정 대상에서 제외되고 있다.

조정위원 위촉 요건 허술

조정제도는 법관으로 구성된 사법부의 판단이 아니라 행정부에 소속된 조정위원회를 통하여 분쟁을 해결하

는 절차라는 점에서 재판과는 근본적인 차이가 있지만, 조정 성립시의 효력이 확정 판결과 동일하기 때문에 조정위원의 전문성과 식견, 풍부한 경험, 바른 가치관에 기반을 둔 합리적 판단력 등은 중요한 의미를 가진다. 그런 점에서 볼 때, 현재 건설분쟁조정위원회의 조정위원 위촉 요건은 기능이 유사한 국가계약분쟁조정위원회의 조정위원과 비교할 때 상당히 느슨한 편이다.

먼저, 대학 교수를 조정위원으로 위촉하는 경우, 국가계약분쟁조정위원은 부교수 이상인 데다 5년 이상 근무한 경력을 요구하고 있는 데 비해 건설분쟁조정위원은 단지 조교수 이상으로만 되어 있다. 장기의 교직 경력만이 전문성을 좌우하는 것은 아니지만 유사한 조정 기구인데도 이렇게 차이를 둔다는 것은 상대적 비교를 통해 분쟁 당사자의 불신을 초래할 우려가 있다.

변호사를 위촉하는 경우에도 국가계약분쟁조정위원은 변호사로서 그 자격과 관련된 업무에 5년 이상 근무한 경력을 요구하는 등 구체적이지만, 건설분쟁조정위원은 단순히 변호사의 자격이 있는 사람으로만 되어 있다. 변호사 경력이 많다고 하여 반드시 유능하다고는 할 수 없지만, 경력이 상대적으로 적은 변호사가 위촉

될 가능성이 있다는 점에서 조정 및 조정안에 대한 신뢰감은 떨어질 우려가 있다.

이 밖에 조정이 성립하면 확정 판결과 동일한 효력(재판상 화해)을 부여하여 분쟁이 중국적으로 처리되도록 하고 있음에도 불구하고 조정위원들이 공정하고 신뢰받는 조정을 할 수 있도록 하기 위한 신분 보장과 같은 제도적인 장치가 「건설법」에는 없는 실정이다. 단지, 조정위원에 대한 제척·기피·회피 제도(「건설법」 시행령 제68조의 2)를 규정하고 있을 뿐이다.

사무국 설치·운영 기대 난망

분쟁의 효율적인 처리를 위하여 재판을 대체할 수 있는 수단으로 조정제도에 관심이 높아지면서 건설 관련 분야의 법령에는 건설분쟁조정위원회 외에도 하자심사분쟁조정위원회 등 다양한 조정위원회가 명시되어 있다. 그러나 상설화된 사무국을 두고 있는 곳으로는, 「주택법」상의 하자심사분쟁조정위원회, 「소비자기본법」상의 소비자분쟁조정위원회 등 극소수에 불과하며, 나머지 대부분의 조정위원회는 인력 및 예산 확보의 어려움 등으로 상설 운영되지는 못하고 있다. 그러다보니 조정제도 이용률은 대단히 저조한 편이다.

■ 이 슈 진 단

사무국 상설 운영 등이 되지 않으면 분쟁 처리 절차에 대하여 전문적 지식을 갖고 있지 않는 분쟁 당사자들은 조정 신청을 위하여 대단히 많은 시간과 노력을 기울여야 하고, 그와 같은 노력에도 불구하고 시행착오를 경험하는 경우가 다반사일 것으로 추정된다. 물론 2013년 8월 개정된 「건설법」에는 건설분쟁조정위원회의 사무국 설치에 관한 근거를 명시해 놓고 있기는 하다. 그러나, 국토부는 2014년 올해 사무국 설치와 관련한 예산을 확보하지 못함으로써 조정위원회의 기능 활성화 및 이용률 제고를 위한 사무국 설치 및 운영 현실화는 당분간 기대하기 어려울 전망이다.

조정 대상의 실질적 확대 필요

이상의 문제점을 개선하기 위한 보완 방안을 생각해보자.

먼저, 건설 분쟁 처리를 위한 조정 제도를 효율적으로 활성화시키기 위해서는 건설분쟁조정위원회의 조정 대상을 굳이 명시적으로 제한하거나 제외할 필요는 없을 것으로 본다. 입법론으로는 건설 분쟁 조정 대상과 관련하여 현행 「건설법」 제69조 제3항 제2호 단서(발주자와 수급인 사이의 건설공사에 관한 분쟁 중에 「국가계약법」 및 「지방계약법」의 해석과

관련된 분쟁은 제외한다)와 제3호 단서(수급인과 하수급인 사이의 건설공사 하도급에 관한 분쟁의 경우에도 「하도급법」을 적용받는 사항은 제외한다)는 규정을 삭제하고, 어떠한 분쟁 조정 절차에 의할 것인지는 분쟁 당사자가 사안에 따라 자유롭게 선택할 수 있도록 해야 한다.

조정위원의 경력 요건 강화

재판을 대체하는 기능을 가진 조정 제도는 합리적 조정안을 제시해주는 조정위원들의 역할이 가장 중요하다는 의미를 가지기 때문에 분쟁 당사자가 모두 공감할 수 있는 조정안이 마련될 수 있도록 제도적인 환경을 마련해줄 필요가 있다.

먼저, 건설과 관련한 분야에서 다양하고 폭넓은 경험을 충분히 갖춘 자들을 조정위원으로 위촉할 수 있도록 요건을 현재보다 강화함으로써 법원 등 사법부에 준하는 조정위원회의 위상 확립과 조정의 공신력을 확보할 수 있도록 해야 한다. 이렇게 하면 조정의 법적 효력(확정판결과 동일)을 강화한 「건설법」의 개정 취지도 제대로 살릴 수 있을 것이다.

다음으로, 조정위원들이 분쟁의 조정 과정에 책임감과 소신을 갖고 임할 수 있도록 ‘신분 보장’도 별도로

명시할 필요가 있다. 「건설법」 개정으로 조정의 효력이 강화되어 조정 위원들도 사법부의 법관에 준하는 책임감을 가지지 않을 수 없게 되었다. 따라서 외부의 각종 영향력에 구애받지 않고 공정하며 합리적인 판단을 할 수 있도록 조정위원들도 신분 보장을 해줄 필요가 있는 것이다. 신분 보장에 관한 규정을 별도로 두고 있는 입법례로는 「주택법」과 「소비자기본법」이 있다.

상설 사무국 운영해야

조정위원회의 사무국 설치·운영이 조정제도의 활성화를 위하여 얼마나 중요한 역할을 하고 실질적인 효과를 기대할 수 있을지 여부는 하자심사분쟁조정위원회의 사례를 통해 충분히 확인할 수 있다.

단순히 이용 활성화를 위한 근거 규정을 「건설법」에 마련한 것만을 가지고 자족할 것이 아니라 빠른 시간 내에 관련 예산을 확보하여 실질적인 사무국 설치·운영을 할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 사무국의 상설화는 건설 관련 분쟁의 효율적 처리를 가능하게 만들 뿐만 아니라 관련 분쟁의 발생을 사전에 예방하거나 억제하여 건설공사 계약 이행에 대한 법적 의식을 향상시키는 효과가 있을 것으로 예상된다. CERIK