

언론중재위원회 · 한국조정학회 공동세미나 종합보고서

언론조정 · 중재제도와 ADR기본법 제정방향

일 시 : 2010. 11. 5.(금) 14:30 ~ 18:30

장 소 : 프레스센터 20층 프레스클럽



언론중재위원회

한국조정학회

언론중재위원회 · 한국조정학회 공동세미나 종합보고서

언론조정 · 중재제도와 ADR기본법 제정방향

일 시 : 2010. 11. 5.(금) 14:30~18:30

장 소 : 프레스센터 20층 프레스클럽

주 최 : 언론중재위원회 · 한국조정학회

행 사 일 정

- 14:30 ~ 14:40 세미나 개회
- 14:40 ~ 14:50 인 사 말
권 성 언론중재위원장, 부 구 옥 한국조정학회장
- 14:50 ~ 16:10 <제1주제> 행정형ADR과 언론조정 · 중재제도
 - ▶ 발 제 : 정 남 철 (숙명여대 법학과 교수)
 - ▶ 지정토론 : 구 올 화 (변호사 · 언론중재위원회 법무상담팀장)
김 남 철 (부산대 법학전문대학원 교수)
 - ▶ 사 회 : 장 현 우 (서울제1중재부 중재위원 · 변호사)
- 16:10 ~ 16:25 휴 식
- 16:25 ~ 17:45 <제2주제> (가칭) ADR기본법 제정방향과 선결과제
 - ▶ 발 제 : 정 준 영 (서울제4중재부장 · 부장판사)
 - ▶ 지정토론 : 홍 일 표 (국회의원)
유 병 현 (고려대 법학전문대학원 교수)
 - ▶ 사 회 : 장 현 우 (서울제1중재부 중재위원 · 변호사)
- 17:45 ~ 18:00 휴 식
- 18:00 ~ 18:30 종 합 토 론

- 이 책에 게재된 논문의 내용은 언론중재위원회와 한국조정학회의 견해와 다를 수 있습니다.
- 이 자료집은 「방송통신위원회 방송발전기금」을 지원 받아 제작한 것입니다.

언론중재위원장 인사말

안녕하십니까. 언론중재위원회 위원장 권 성입니다.

바쁘신 가운데에도 오늘 세미나에 참석해 주신 각종 분쟁조정위원회, 법원조정센터 관계자 여러분, 또 오늘 이 자리를 함께 준비해 주신 한국조정학회 부구욱 회장님과 회원 여러분, 그리고 정기국회 회기중임에도 불구하고 어려운 시간을 함께하여 토론자로 참석해주신 홍일표 의원님께 먼저 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 세미나에서 발표될 첫 번째 논문은, 언론분야 ADR로서의 언론조정·중재제도에 대해 그동안의 성과를 담고 있습니다. 또한 앞으로 개선해야 할 부분은 없는지도 살펴보고 있습니다. 제1주제 논문을 발표해주실 숙명여대 정남철 교수님께 먼저 감사의 말씀을 드립니다.

다음으로 오늘 두 번째 논문은 ADR 기본법에는 어떤 내용을 담아야 할지, 또 관련법 제정을 위해서는 어떤 문제들이 먼저 선결되어야 할지를 탐색적으로 짚어보고 있습니다. 두 번째 논문을 발표해주실 서울중앙지방법원의 정준영 부장판사님께도 감사의 말씀을 드립니다.

이 기회를 빌어서 제가 경험한 몇 가지를 추가해서 말씀드리고자 합니다. 언론조정·중재제도의 경우 이제 국민들이 정정보도나 반론보도만으로 만족하던 시절은 지나가고 있습니다. 이제는 국민들이 언론보도로 인해 생긴 피해를 적극적으로 손해배상으로 보전받기를 원하는 시대가 되어가고 있다고 생각합니다. 따라서 언론중재위원회로서는 이제 손해배상제도의 정착과 활성화에 더욱 힘을 쏟아야 할 때가 아닌가 생각합니다.

둘째로 조정은 대등한 당사자 사이에서 시도될 때 보다 희망적이고 원만한 해결이 이루어질 수 있다고 생각합니다. 그러나 실제 언론보도 분쟁의 경우 언론사와 피해를 입은 시민 사이에는 결코

실질적으로 대등한 관계가 성립할 수 없습니다. 이 점에서 양 당사자 간의 불공평을 어떻게 해결할 것인가 하는 문제가 늘 있어 왔습니다. 이 문제에 대한 해결방법으로서 우리가 생각할 수 있는 한 가지 방법은 중재제도의 활성화라 할 수 있을 것입니다. 단순히 건수를 올리겠다는 차원이 아니라 양 당사자 사이에 보다 평등한 관계를 유지해서 실질적으로 분쟁이 해결될 수 있도록 하는 중재제도와 그 활성화에 학계와 실무가 여러분들께서 더욱 관심을 가져주시기 바랍니다.

또한 ADR기본법 분야에 관해서는 우리 언론중재위원회의 경험을 바탕으로 두 가지를 말씀드리고자 합니다. 외람된 말씀이기는 하지만 제가 처음 중재위원회 부임할 때보다 지금 언론조정·중재제도가 대단히 성공적이고 효율적으로 운영되고 있다고 평가하고 싶습니다. 이러한 평가가 가능하다고 하다면 다양한 분야에서 풍부한 식견과 경험을 갖고 있는 중재위원들의 노력에 힘입은 바 크겠지만 중요한 원인으로 두 가지를 들 수 있다고 하겠습니다. 하나는 언론중재위원회는 독립성이 철저히 보장되어 있다는 점에서 찾을 수 있을 것입니다. 두 번째로는 법원의 현직 부장판사들이 중재부의 장으로서 적극적으로 절차의 처리를 주도하고 있다는 점입니다. 첫째는 독립성의 확실한 보장과 둘째는 법원 현직 판사들의 절차주도, 이 두 가지가 있기 때문에 언론중재위원회는 다른 여타의 행정형ADR기관에 비해서 보다 긍정적이고 신뢰받는 평가를 받는 것이 아닌가 합니다. 이러한 독립성의 보장, 또 법조인들의 적극적인 관여, 이러한 것들이 ADR기본법을 논의함에 있어서 함께 고려되고 토의되었으면 합니다.

오늘 이 자리에 참석하신 여러 전문가께서 활발한 논의를 통해 대체적 분쟁해결 제도가 각종 분쟁을 효율적으로 해결할 수 있는 제도로 자리 잡을 수 있도록 힘써주시기를 부탁드립니다. 감사합니다.

2010. 11. 5.

언론중재위원회 위원장 권 성

한국조정학회장 인사말

안녕하십니까. 한국조정학회장 부구욱입니다.

오늘 언론중재위원회와 한국조정학회가 언론조정·중재제도와 ADR기본법 제정방향에 관해서 공동세미나를 개최하게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다. 그리고 특히 평소 존경해왔던 권성 언론중재위원장님을 비롯해서 이 분야의 저명한 학자 그리고 실무가님들과 이 자리를 함께 할 수 있다는 것이 저로서는 무엇보다도 큰 영광이 아닐 수 없습니다. 오늘 세미나는 그동안 행정형ADR을 주도해왔던 언론중재위원회의 그동안의 성과를 평가하고 앞으로 조정·중재를 포괄하는 ADR 전반에 관한 기본법의 제정방향에 대해 논의하는 자리가 될 것입니다. ADR은 대체적인 분쟁해결 수단이기는 합니다만 종전 분쟁해결제도가 갖는 경직성을 보완하거나 오히려 대체함으로써 사회 갈등 해결에 있어서 보다 더 바람직한 해결수단으로 자리를 잡아가고 있습니다. 앞으로도 그 중요성에 대한 인식은 더욱더 확대되어야 한다고 생각합니다. 그런 점에서 일부 나라에서는 또 일부 학자들에 의해서는 ADR이 Alternative Dispute Resolution이 아니라 Appropriate Dispute Resolution으로 보는 것이 합당하다고 하는 견해는 매우 깊이 공감할 수 있습니다.

앞으로 우리 사회가 보다 경쟁력 있는 사회가 되기 위해서 그리고 보다 합리적이고 효율적으로 갈등을 해소할 수 있는 사회가 되기 위해서 ADR에 대한 연구와 그 확산은 매우 긴절하다고 생각합니다. 그 시점에서 언론조정·중재제도와 ADR기본법 제정방향에 관한 오늘의 공동세미나는 매우 시의적절합니다. 오늘의 이 세미나를 통해서 활발한 토론이 이루어져서 그 연구성과가 앞으로 우리 사회에 보다 더 바람직하게 정착되는 데에 기여할 수 있게 되기를 바라마지 않습니다. 오늘 참석해주신 모든 분들께 다시 한 번 깊은 감사의 말씀을 올립니다.

2010. 11. 5.

한국조정학회 회장 부 구 욱

목 차

제1주제

행정형 ADR과 언론조정 · 중재제도	14
패널토론	35

제2주제

가칭 ADR 기본법의 제정방향과 선결과제	45
패널토론	79

토 론	87
-----------	----

제1주제

행정형 ADR과 언론조정 · 중재제도

정 남 철

(숙명여자대학교 법과대학 교수)

행정형 ADR과 언론조정 · 중재제도

정 남 철

(숙명여자대학교 법과대학 교수)

I. 서 설

II. 행정형 ADR의 특징 및 활성화

1. 행정형 ADR의 개념과 유형
2. 다른 행정형 ADR제도와의 비교
3. 행정형 ADR의 활성화 필요성

III. 언론조정 · 중재제도의 성과와 평가

1. 언론조정 · 중재제도의 운영성과 및 특징

2. 언론중재위원회 조정과 법원판결의 비교

3. 언론조정 · 중재제도의 운영에 관한 평가

IV. 언론조정 · 중재제도의 개선과제

1. 언론조정 · 중재제도의 활성화 방안
2. 언론중재위원회 조정제도와 법원 조정의 연계가능성
3. 언론중재위원회의 독립성 강화방안

I. 서 설

과학기술의 발달은 어느 시대보다 ‘표현의 자유’ (Meinungsfreiheit)를 향유할 수 있는 매체와 기회를 확대시켰으나, 타인의 명예 · 신용 · 프라이버시 등 ‘인격권’을 더욱 심대하게 침해할 수 있게 만들었다. 이와 같이 언론분쟁에서는 ‘언론 · 출판의 자유’와 ‘인격권’이 서로 충돌 · 대립하고 있다. 진실을 보도해야 하는 ‘언론의 자유’ (Pressefreiheit)¹⁾는 민주주의의 필수요소이다. 즉, 공권력에 편향되고 검열에 복

1) 언론의 자유는 민주적 · 법치국가적 질서에 있어서 언론의 임무와 기능을 보호하는 것을 내용으로 한다(K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Rdn. 394). 다만, 언론의 자유는 표현의 자유와 밀접한 관련을 가지나, 표현의 자유의 하위유형에 속하지 아니 한다. 즉, 특정한 표현이나 내용의 허용성 여부는 표현의 자유와 관련이 있으나, 언론의 자유와는 관련이 없다(Jarass/Pieroth, GG, 10. Aufl., Art. 5. Rdn. 24). 한편, 독일기본법 제5조에서는 표현의 자유와 정보의 자유(제1항), 그리고 언론의 자유(제2항)를 별개로 규율하고 있다.

종하지 않는 자유로운 언론은 민주적 기본질서의 핵심요소다.²⁾ 그러나 언론보도 또는 그 매개로 인하여 침해되는 명예·신용·프라이버시권 등 인격권은 핵심적인 기본권 중의 하나이다. 이러한 언론분쟁은 민사소송(손해배상소송, 금지청구 등)이나 형사소송(명예훼손, 피의사실공표죄 등), 또는 헌법소송 등을 통해 구제될 수 있다. 그러나 이러한 소송들은 대체로 시간·비용이 많이 들고, 언론매체에 의해 명예·신용 등의 법익을 침해당한 개인이 언론기관을 상대로 그 피해를 입증하기도 쉽지 않다. 이러한 상황에서 ‘대체적 분쟁해결제도’(Alternative Dispute Resolution, 이하 ‘ADR’이라 한다)³⁾는 매우 중요한 의미를 가진다.

언론중재위원회는 언론분쟁의 ADR인 조정·중재 등을 통해 신속하고 실효성 있는 권리구제제도를 제공하여 온 것이 사실이다. 언론중재위원회의 자체 통계자료에 의하면, 언론조정·중재신청 처리 현황은 언론중재위원회가 설립된 1981년에 비해 괄목할 만한 성장을 하였음을 알 수 있다. 즉, 1981년 조정청구는 44건에 불과하였으나, 2009년에 와서는 1,573건으로 비약적인 증가를 하였다. 또한 피해구제율도 2000년에 들어서 60%대를 유지하고 있으며, 2009년에는 73.9%에 이르고 있다. 또한 언론중재위원회는 ‘중재’라는 명칭에도 불구하고 조정기능이 주를 이루고 있었다. 그러나 근자에는 ‘중재’사건도 급증하고 있다. 즉, 2005년 시행된 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 “언론중재법”이라 한다)에 의해 ‘중재’의 성격이 강조된 이후, 중재신청건수도 급속히 늘고 있다. 2006년의 중재청구는 7건에 불과하였으나, 2009년에는 111건에 달하고 있다.⁴⁾ 이러한 사실은 언론중재위원회가 언론보도의 피해자들에게 실효적인 권리구제의 기회를 제공하고 있으며, 또한 언론조정·중재제도가 언론분쟁과 관련된 ADR제도로서의 지위를 확고히 차지하고 있음을 보여주는 것이다. 무엇보다 언론조정·중재제도는 법원의 소송부담을 경감시킬 수 있다. 대법원의 사법연감(2009년)에 의하면, 2009년도에 전국법원에 접수된 사건은 총 17,910,728건에 이른다. 이 중 소송사건은 6,345,439건으로 35.4%에 달하고, 소송사건 중 본안사건은 1,594,952건(25.1%)이다. 특히 대법원의 상고사건은 무려 40,309건에 달하고 있으며, 연간 대법관 1인당 처리해야 할 사건의 수는 3,000건에 이르고 있다.⁵⁾ 이러한 문제와 관련하여 대법원은 물론, 국회에서도 사법개혁논의가 한창이다. 따라서 비용이 적게 들고 신속한, 그리고 효율적인 권리구제제도를 강구하는 것은 불가피

2) BVerfGE 20, 162/174; 66, 116/133.

3) ADR은 일반적으로 ‘(정식)재판’ 외의 대체적 분쟁해결방식(Alternative Dispute Resolution other than Court Adjudication)을 의미한다. 미국에서는 행정절차에서 이루어지는 ADR과 법원과 연계된 ADR로 구분되는 것이 보통이다. 후자에는 화해, 조정, 중재, 약식배심재판(summary jury trial) 및 간이재판(court minitrial) 등이 속한다. 전자에는 ADR발전의 효시가 된 근린분쟁해결센터(Neighborhood Justice Center)의 조정이 여기에 해당한다고 볼 수 있다(류승훈, “대체적 분쟁해결제도(ADR)의 발전과 그 의미”, 언론중재, 2009년 봄호, 10면).

4) 언론중재위원회, 2009 연간보고서, 32-33면 참조.

5) 조선일보 2010. 10. 5.자 기사 참조.

한 현실이다.

이하에서는 행정형 ADR의 특징과 활성화 필요성(II), 언론조정·중재제도의 성과와 평가(III), 그리고 언론조정·중재제도의 향후 과제 및 개선방안(IV) 등을 고찰하기로 한다.

II. 행정형 ADR의 특징 및 활성화

1. 행정형 ADR의 개념과 유형

1) 행정형 ADR의 개념과 언론중재위원회의 지위

언론중재위원회는 대체로 ‘행정형 ADR’로 다루어지고 있다.⁶⁾ ‘행정형 ADR’은 행정기관 자체 또는 산하기관에 소속된 ADR을 지칭하는 것이 일반적이다. 그러나 언론중재위원회는 행정기관의 장에 의해 위촉되는 위원으로 구성되지만 행정기관으로 보기는 어렵다. 언론중재위원회는 일종의 소위 ‘독립된 위원회’라고 볼 수 있으며, 언론조정·중재제도는 일반적인 ‘행정형 ADR’과 구별되는 특징을 가진다. 따라서 본격적인 논의를 하기 전에 개념상 혼돈을 줄 수 있는 ‘행정형 ADR’ 개념을 먼저 파악할 필요가 있다.

일반적으로 ADR제도는 ‘주체’를 기준으로 사법형 ADR, 행정형 ADR 및 민간형 ADR로 구분되고 있다.⁷⁾ 우선 ‘사법형 ADR’은 법원에 의한 ADR을 말한다. 여기에는 가사조정, 민사조정, 재판상 화해(제소전 화해, 소송상 화해) 등이 속한다. 한편, 행정소송상 조정은 그 허용여부에 대해 다소 논란이 있으나, 실무상 행해지고 있는 실정이다.⁸⁾ 이러한 행정소송상의 조정도 법원에 의한 조정으로서 ‘사법형 ADR’에 속한다고 볼 수 있다. 이에 반해 ‘행정형 ADR’은 행정부 자체에 속하거나 행정부의 산하기관에 있는 ‘위원회’가 행하는 ADR을 말한다고 볼 수 있다. 예컨대 환경부의 환경분쟁조정위원회, 공정거래위원회 산하 한국소비자원의 소비자분쟁조정위원회 등이 그러하다. 그리고 ‘민간형 ADR’은 순수한

6) 함영주, “우리 법제하 행정형 ADR의 현황과 과제”, 언론중재, 2009년 봄호, 29면. 한편, 조정을 법원에 의한 조정(법원조정), 행정위원회에 의한 조정(행정조정)으로 구분한 후, 언론중재위원회의 조정을 ‘행정위원회’에 의한 조정으로 보는 견해도 대체로 유사하다(이시윤, 신민사소송법, 제5판, 박영사, 2010, 20면). 다만, 행정위원회는 합의제 행정기관을 의미하는 것으로 오해될 소지도 있다. 후술하는 바와 같이 행정기관이 아닌 독립된 ‘위원회’도 존재할 수 있다.

7) 함영주, 전게논문, 24면. 일본에서도 사법제도개혁추진을 함에 있어, 운영기관을 중심으로 이러한 분류를 하고 있다. 이에 대해서는 大橋 眞由美, 行政紛争解決の現代的構造, 弘文堂, 2005, 1-2면 참조.

8) 상세는 쟁고, “대체적 분쟁해결수단으로서 행정소송에서의 조정”, 사법행정 통권 532호 (2005. 4), 6-20면.

민간단체나 기구에 의한 ADR을 말한다고 볼 수 있다. 여기에는 국제 상거래의 분쟁을 해결하는 사단법인 대한상사중재원이 있다.

한편, 언론중재위원회는 순수한 민간기구로 보기 어려울 뿐만 아니라 독립제 행정청 내지 합의제 행정기관으로 볼 수 없다.⁹⁾ 중재위원은 비록 문화체육관광부장관에 의해 위촉되고 별칙적용에 있어 공무원의제규정이 적용되고 있으나, 직무상 독립하여 활동한다(언론중재법 제7조 제3항, 제13조 참조). 또한 예산의 범위 내에서 국가의 보조금을 지급받을 수 있으나, 언론중재위원회의 운영재원은 주로 방송발전기금에 의하도록 규정하고 있다(언론중재법 제12조). 이와 같이 언론중재위원회는 운영·예산에 있어서 어떠한 지시나 간섭을 받지 않고, 언론보도 등의 조정·중재 및 침해사항 등을 심의하는 일종의 ‘독립된’ 분쟁조정위원회로 볼 수 있다.¹⁰⁾ 한편, 우리 언론중재위원회와 유사한 기능과 역할을 수행하는 영국의 언론고충위원회(PCC, Press Complaints Commission)와 독일의 언론협의회(Deutscher Presserat)는 순수한 민간자율기구로서 성격을 가진다. 이에 반해 미국에는 언론중재위원회와 같은 독립된 기구는 없으나, 행정기관인 연방통신위원회(FCC, Federal Communications Commission)가 이러한 기능을 하고 있다. 즉, 연방통신위원회 산하에 있는 소비자 및 정부업무와 관련된 사무를 담당하는 부서(CGB, Consumer & Governmental Affairs Bureau)에서 미디어와 관련된 소비자의 불만이나 고충 등의 업무를 다루고 있다.

우리 언론중재위원회는 순수한 민간기관이나 행정기관에 해당한다고 보기 어려우나, 언론분쟁은 다분히 공익적 성격이 강하고 언론조정·중재제도는 중요한 기본권 내지 법익과 관련된 분쟁을 다룬다. 그러한 측면에서 언론중재위원회의 ADR은 행정기관에 소속되거나 그 산하기관에 속한 분쟁조정위원회가 행하는 다른 행정형 ADR과 유사한 기능을 수행한다고 볼 수 있다. 따라서 언론중재위원회도 넓은 의미의 ‘행정형 ADR’에 포함시키는 것이 타당하다고 생각한다.

(2) 행정형 ADR의 유형

행정형 ADR을 행정부 자체에 설치된 ADR, 행정부 산하기관에 속하는 ADR, 그리고 민간단체에 속하는 ADR로 구별하는 견해도 있다.¹¹⁾ 그러나 민간단체에 속하는 ADR은 행정형 ADR로 보기 어렵다. 즉, 「하도급공정화에 관한 법률」에 따라 대통령령이 정하는 사업자단체에 설치되는 ‘하도급분쟁

9) 즉, 언론중재위원회는 합의제 행정기관인 공정거래위원회, 소청심사위원회, 행정심판위원회 등과 구별된다.

10) 황해봉, “행정법상 분쟁조정제도와 국민참여에 의한 행정분쟁해결제도(II)”, 법제 통권 제571호 (2005. 7), 17면 참조. 다만, 미국의 독립행정청(independent agency) 또는 독립규제위원회(independent regulatory commission)는 대체로 행정부의 간섭으로부터 직무상 독립하여 활동하는 행정청(합의제 행정기관)을 말한다. 여기에는 연방무역위원회(Federal Trade Commission)가 속한다. Black’s Law Dictionary, 9th ed. 참조.

11) 함영주, 앞의 견해, 27면 이하.

조정협의회'를 민간단체에 속하는 ADR로 예시하고 있다. 그러나 하도급분쟁조정협의회는 제조·수리·건설·용역의 하도급거래 과정에서 원사업자와 수급사업자 사이에서 발생하는 분쟁을 자율적으로 해결하기 위해 설치된 기관으로서 '민간형 ADR'로 분류될 수 있다. 하도급분쟁조정협의회는 위원장 1명을 포함하여 9명 이내의 위원으로 구성하며, 공익을 대표하는 위원, 원사업자를 대표하는 위원과 수급사업자를 대표하는 위원이 각각 같은 수가 되도록 하고 있다. 다만, 하도급분쟁조정협의회의 위원은 협의회를 설치한 각 사업자단체의 장이 위촉하되 미리 공정거래위원회에 보고할 뿐이다(하도급공정화에 관한 법률 제24조). 또한 하도급분쟁조정협의회는 공정거래위원회 또는 분쟁당사자가 요청하는 원사업자와 수급사업자 간의 하도급거래의 분쟁에 대하여 사실을 확인하거나 이를 조정하며, 조정사항에 대하여 조정이 성립된 경우 조정조서를 작성한다(같은 법 제24조의4, 제24조의5 참조).

행정형 ADR은 사법형 ADR과 달리 '위원회' 형식의 ADR이라고 볼 수 있다. 이를 설치된 기관에 따라 행정기관 자체에 설치된 경우, 행정기관의 산하기관에 설치된 경우, 행정기관의 지휘·감독을 받는 특수법인에 설치된 경우, 그리고 독립된 기관에 설치된 경우 등으로 구분할 수 있다. 우선 행정기관 자체에 직접 설치된 경우에는 환경부의 환경분쟁조정위원회, 보건복지부의 의료심사조정위원회 등이 있다. 건축분쟁의 조정·재정 등을 위한 국토해양부의 건축분쟁전문위원회도 여기에 속한다고 볼 수 있다. 둘째, 행정기관의 산하기관에 설치된 경우로는 공정거래위원회 산하 한국소비자원에 설치된 소비자분쟁조정위원회(소비자기본법 제80조)를 들 수 있다. 셋째, 합의제 행정기관의 지도·감독을 받는 '특수법인' 등에 설치된 경우도 있다. 예컨대 국무총리 소속하의 금융위원회의 지도·감독을 받는 금융감독원에 설치된 금융분쟁조정위원회가 그러하다(금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제51조). 마지막으로 독립된 위원회에 설치된 경우로는 '언론중재위원회'를 들 수 있다.

(3) 행정사건의 ADR과 행정형 ADR의 구분

종래 ADR에 관한 연구는 주로 '법원조정'을 중심으로 민사소송법에서 다루어져 왔으나, 근년에는 행정법의 영역에서도 "행정사건의 ADR"이 강조되고 있다. 일본에서는 행정사건의 ADR을 '행정ADR'이라 하여, 행정형 ADR과 구별하고 있다.¹²⁾

이와 관련하여 일설은 행정사건의 ADR을 행정절차에 있어서의 ADR, 행정심판에 있어서의 ADR, 그

12) 大橋 眞由美, 前掲書, 2면 참조.

리고 행정소송에 있어서의 ADR로 구분하고 있다.¹³⁾ 이 견해는 소위 “행정형 ADR”을 행정소송 전단계의 권리구제절차로 파악하고, 주로 행정부 산하에 설치된 각종의 분쟁조정위원회에서 행하는 ADR로 이해하고 있다. 이러한 입장은 행정사건과 관련된 ADR제도를 시기적·단계적으로 구분하고 있다는 점에서 의미 있다.

이른바 “행정사건의 ADR”의 문제는 우리에게 익숙하지 않으나, 미국에서는 1996년 이후 연방행정청에 의해 ADR제도가 적극적으로 활용되고 있다. 특히 1990년대 중반에 이미 환경보호청(EPA, Environmental Protection Agency)은 조정, (비구속적) 중재 등의 ADR기법을 활용하기 시작하였으며, 행정절차의 일부로 다루어지는 ‘협상’(negotiation)이나 ‘화해’(settlement) 등도 행정사건의 ADR에 포함시키고 있다.¹⁴⁾ 미국에서는 1998년 일반적인 ‘대체적 분쟁해결법’(Alternative Dispute Resolution Act)이 제정되기 이전인 1990년에 이미 ‘행정분쟁해결법’(Administrative Dispute Resolution Act)이 제정된 바 있다. 이 법률에서는 행정사건의 비공식적이고 신속한 해결을 위해 조정, 알선, 중재 등 ADR기법을 도입하고 있다. 나아가 일반공중의 이해가 많은 행정입법(rulemaking)의 제정을 함에 있어 ADR이 사용되고 있다. 즉 “협상에 의한 규칙제정절차”(negotiated rulemaking)가 여기에 속한다고 볼 수 있다.¹⁵⁾

다만, 행정사건의 ADR 중 법원에 의한 ADR에 해당하는 행정소송상 조정·화해 등은 행정형 ADR과 달리 행정청과 사인 사이의 분쟁을 대상으로 하고 있다. 통상적인 행정형 ADR의 경우에는 형식적으로 사인과 사인의 분쟁이지만, 행정청의 행정작용(허가, 인가 등)을 매개로 한 경우도 있다. 예컨대 환경분쟁조정제도와 같이 행정청이 환경오염물질배출업자에게 시설허가를 주고, 사업자가 배출하는 오염물질에 의해 제3자(인근주민)가 피해를 입은 경우를 고려해 볼 수 있다.

한편, “행정소송의 前단계”라는 기준만을 가지고 ‘행정형 ADR’로 보는 것은 적절하지 않다고 생각한다. 왜냐하면 행정소송의 전단계를 소송을 제기하기 전(‘제소전’)을 의미하는 것으로 보는 경우에 법원에 의한 재판상 화해의 하나인 ‘제소전 화해’도 행정형 ADR로 보아야 하기 때문이다. 따라서 행정사건과 관련된 행정형 ADR의 경우에도 그 시기보다는 ‘주체’를 기준으로 판단해야 될 것으로 보인다.

행정사건과 관련된 ADR은 법원과 연계해서 행정소송 단계에서 이루어지는 ADR(행정소송상 화해, 조정)과 법원과 무관하게 행정부에 소속되거나 그 산하기관에 속하는 각종 위원회 등에서 이루어지는 ADR(환경분쟁조정위원회의 화해, 조정, 재정)로 구분된다고 볼 수 있다. 전자는 사법형 ADR인 반면, 후자는 행정형 ADR이다. 행정심판단계에서의 ADR도 가능할 수 있으나, 행정심판위원회의 재결 그

13) 김용섭, “행정소송 전단계의 권리구제방법 및 절차”, 저스티스 제105호, 2008. 8, 213면.

14) Alfred C. Aman, Jr. & William T. Mayton, Administrative Law (2nd ed.), 274.

15) Id. at 298. 다만, 미국의 rulemaking을 “규칙제정절차”라고 부르는 것이 보통이다. 그러나 여기에서 말하는 ‘rule’은 우리의 법규 명령에 해당하는 것이 대부분이다.

자체를 ADR로 보기는 어렵다. 행정심판위원회의의 재결은 ‘正式的’(formal oder formell) 분쟁해결수단인 반면, 통상의 ADR은 ‘非正式的’(informal oder informell) 분쟁해결수단이라는 점에서 구별되어야 한다.

2. 다른 행정형 ADR제도와와의 비교

(1) 행정형 ADR의 특징

행정형 ADR은 위에서 살펴본 바와 같이 그 종류가 다양해서 공통된 특징을 도출하기가 쉽지 않다. 다만, 행정형 ADR은 아래와 같은 특징을 가지고 있다.

우선 행정형 ADR은 그 명칭이 보여주는 바와 같이 어느 정도 행정기관과 관련을 가지거나 행정기관을 대신해서 자율적인 분쟁해결을 위한 ‘위원회’의 형식을 가진다는 점이 특징이다. 즉, 행정형 ADR은 대체로 합의제 행정기관 또는 이에 유사한 형태를 띠고 있다고 볼 수 있다. 그러한 의미에서 행정형 ADR은 ‘위원회형’ ADR로 부를 수 있다. 또한 위원장은 소속 행정기관의 공무원이 맡는 경우가 많으나, 위원은 대체로 민간전문가로서 행정각부(또는 위원회)의 장에 의해 임명되는 경우가 보통이다.¹⁶⁾ 이 점은 법원에 의한 ADR인 사법형 ADR과 구별된다. 한편, 중앙건축분쟁전문위원회의 위원장은 호선되나, 그 위원은 민간전문가 외에 소정의 요건을 갖춘 공무원(1급이나 1급 상당 이상의 공무원으로 1년 이상 재직한 자, 또는 2급·3급 또는 2급·3급 상당 이상의 공무원으로 3년 이상 재직한 자)이 포함된다. 그리고 행정형 ADR은 사인간의 분쟁을 대상으로 하는 것이 보통이다. 이 점은 행정기관과 사인 사이의 분쟁을 대상으로 하는 “행정사건의 ADR”과 구별된다. 그 밖에 분쟁해결수단으로 대체로 조정, 중재 또는 재정 등이 있다. 한편, 미국에서는 협상이나 화해, 조기중립평가 등의 방법도 사용하고 있다.

(2) 언론조정·중재제도와 다른 행정형 ADR과의 비교

언론중재위원회는 위에서 언급한 행정형 ADR의 기본적인 특징을 가지면서도, 다른 행정형 ADR과 구별되는 특징을 가진다. 우선 언론중재위원회는 다른 행정형 ADR이 행정기관에 설치되거나, 또는 행정기관의 산하기관에 설치되는 경우와 달리, 국가의 지도·감독을 받지 않고 직무상 독립적

16) 위원회의 위원을 대통령이 직접 임명하는 경우도 있다. 예컨대 중앙환경분쟁조정위원회의 위원(위원장 포함)은 환경에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 소정의 요건을 갖춘 자 중에서 환경부장관의 제청에 의하여 대통령이 임명 또는 위촉한다(환경분쟁조정법 제8조 제1항).

으로 활동하는 ADR이다. 즉 다른 행정형 ADR에 비해 조직적·재정적으로 독립된 위원회 형식의 ADR이라고 평가할 수 있다. 다만, 중재위원회의 활동에 대해 국회에 보고할 의무만 부담한다(언론중재법 제11조의2).

둘째, 언론중재위원회는 다른 행정형 ADR과 달리 언론기관과 사인 사이의 분쟁을 다룬다. 행정형 ADR은 위에서 살펴본 바와 같이 사인과 사인 사이의 분쟁을 대상으로 한다. 언론조정·중재제도도 외관상으로는 사인과 사인 사이의 분쟁이지만, 일방당사자가 ‘언론기관’이라는 특징을 가진다.

셋째, 민간전문가(언론인, 변호사, 교수 등) 외에 현직 ‘법관’이 중재위원으로 참여한다는 점이 특기할 만한 점이다. 즉 중재위원은 문화체육관광부장관에 의해 위촉되나, 중재위원 정수의 5분의 1 이상은 법관의 자격이 있는 자 중에서 법원행정처장이 추천한 자로 하고 있으며, 중재부의 장도 현직 ‘법관’이 맡을 수 있도록 하고 있다(언론중재법 제7조 제3항 제1호, 제9조 제1항). 이러한 점은 행정공무원이 참여할 수 있는 통상의 행정형 ADR과 구별된다.

마지막으로 언론중재위원회는 직권으로 ‘조정에 갈음하는 결정’을 할 수 있다. 다만, 중앙환경분쟁조정위원회도 환경오염으로 인한 사람의 생명·신체에 대한 중대한 피해, 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼 등 사회적으로 과급효과가 클 것으로 우려되는 환경분쟁에 대하여 당사자의 신청 없이 직권으로 조정절차를 개시할 수 있을 뿐이나(환경분쟁조정법 제30조), 언론중재위원회는 당사자 사이에 합의가 이루어지지 아니한 경우 또는 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우 당사자의 신청취지에 반하지 않는 한도 안에서 직권으로 조정에 갈음하는 결정을 할 수 있다는 점에서 차이가 있다(언론중재법 제22조 제1항). 물론 이러한 조정에 갈음하는 결정에 이의신청이 없는 때에는 ‘재판상 화해’와 동일한 효력이 인정된다(언론중재법 제23조).

3. 행정형 ADR의 활성화 필요성

행정형 ADR제도의 제도적 장점은 무엇보다 당사자의 ‘소송경제적인’ 측면에서 찾을 수 있다. 즉, 법원에 의한 ‘소송’ 내지 ‘재판’에는 많은 시간과 비용이 소모되는 반면, 행정형 ADR제도는 분쟁을 조기에 해결할 수 있고 시간과 비용을 절약할 수 있다. 또한 분쟁당사자는 사인 대 사인의 구도로 되어 있는 것이 보통이며, 금전적 보상을 목적으로 하는 경우가 적지 않다(예컨대 환경분쟁조정제도).¹⁷⁾ 이와 같이 행정형 ADR제도는 정식적 또는 공식적 분쟁해결수단에 해당하는 재판절차보다 유연하고 탄력적인 분쟁해결에 기여할 수 있다. 그리고 소송제도가 대체로 일도양단의 방식에 의한 분쟁해결수단인 반면, ADR제도(특히 조정)는 서로 양해에 의해 분쟁당사자가 모두 만족할 수 있는

17) Aman & Mayton, supra note 13, at 273 참고.

최적의 해결책을 찾도록 노력할 수 있다는 점에 장점을 가진다. 중대한 법익이 대립하는 언론분쟁에서도 소송과 달리 규범적 해결보다는 ‘이익조정’에 의한 해결이 중시되고 있다.

행정형 ADR에는 행정공무원 외에 관련 분야의 민간전문가가 참여할 수 있다. 현대분쟁의 복잡다기성을 고려할 때, 민간전문가의 참여는 고무적이다. 특히 복잡한 사안의 경우에 양 당사자가 모두 승복할 수 있는 합의를 이끌어 위해서는 많은 인내심이 요구되며, 이에 대한 전문적 식견과 풍부한 경험을 가진 자가 필요하다. 나아가 ADR의 활성화는 법원의 부담을 경감시킬 수 있다. 다만, 언론조정·중재제도는 다른 행정형 ADR과 달리 법관이 중재위원으로 참여할 수 있고, 직권조정결정이나 중재 등의 권한을 가지고 있어 ‘준사법적’(quasi-judicial) 성격이 강하다. 특히 직권조정결정에는 주문과 이유를 기재하도록 하고 있으며, 당사자가 합의하거나 직권조정결정에 이의가 없는 한, 재판상 화해와 동일한 효력이 인정된다(언론중재법 제23조). 중재결정도 확정판결과 동일한 효력이 인정된다(언론중재법 제25조 제1항). 물론 직권조정결정에 대해 이의신청을 하는 경우 정정보도청구 등의 소를 제기한 것으로 보아 재판청구권이 보장되어 있다.

III. 언론조정·중재제도의 성과와 평가

1. 언론조정·중재제도의 운영성과 및 특징

(1) 조정사건

(가) 신청 및 처리현황

조정은 언론사와 그 보도로 인해 피해를 입은 자 사이에 정정보도청구, 반론보도청구 및 추후보도청구 그리고 손해배상청구에 관한 분쟁이 있는 경우에 분쟁당사자를 설득하고 서로 절충하여 분쟁을 해결하는 제도이다. 언론중재위원회의 신청 및 처리사건 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. <표 1> 최근 5년간 조정사건 청구현황에 의하면, 2009년 조정청구는 1,573건이 접수되었는데, 이는 883건이 접수된 2005년에 비해 약 2배 가까이 증가한 것이다. 그리고 언론중재법이 본격적으로 시행된 2006년부터 2009년 사이에는 연평균 조정청구 건수가 1,164건에 달하고 있다. 이는 언론중재위원회가 창립된 1981년부터 2005년까지 조정청구 건수의 연평균이 360건에 비해 크게 증가한 것이다. 이와 같이 언론조정은 언론분쟁의 ADR에서 큰 비중을 차지하고 있다.

2005년부터 2009년 사이에 조정성립된 사건은 평균 36.3%에 달하고 있다. 이에 반해 조정불성립결정은 2006년에 20.8%(226건)을 차지하였으나, 2009년에 5.6%(88건)로 대폭 감소하였다. 다만, 2009년의 기각건수는 257건(16.3%)에 달하고 있으나, 이는 KBS-2TV <미녀들의 수다> 프로그램의 소위 ‘루

〈표 1〉 최근 5년간 조정사건 청구 및 처리현황¹⁸⁾

연 도	청구건수	처 리 결 과						
		조정성립	직권조정결정		조정불성립결정	기 각	각 하	취 하
			동 의	이 의				
2005	883	334(37.8%)	31	20	181	19	15	283
2006	1,087	356(32.8%)	29	28	226	22	13	413
2007	1,043	359(34.4%)	22	32	194	42	6	388
2008	954	402(42.1%)	35	17	125	21	4	350
2009	1,573	538(34.2%)	66	39	88	257	10	575

저' 발언으로 조정신청(총 265건)이 급증한 것에서 연유한다.¹⁹⁾

한편, 2007년부터 2009년 사이의 피해구제율은 아래 <표 2>와 같이 평균 70.8%에 이르고 있고, 2009년에는 73.9%까지 올라갔다. 이와 같이 피해구제율이 높은 이유는 조정절차가 소송에 비해 시간·비용 등이 적게 들고, 법원의 판결보다 양 당사자가 만족할 수 있는 결론에 이를 수 있기 때문이다. 또한 현직 법관이 중재부장을 맡는 경우가 대부분이기 때문에 조정절차에 대한 신뢰도가 높고 조정의 합의를 도출하는 데에도 크게 기여하고 있는 것으로 보인다.²⁰⁾ 실제 중재부는 민·형사소송이 계속 중인 경우에도 소를 취하하고 조정절차에서 해결하도록 권고하고 있다.

〈표 2〉 최근 3년간 피해구제율 현황²¹⁾

연 도	청구건수(A)	기각, 각하건수(B)	조정건수(A-B)	피해구제건수	피해구제율(%)
2007	1,043	48	995	645	64.8
2008	954	25	929	677	72.9
2009	1,573	267	1,306	965	73.9
계	3,570	340	3,230	2,287	70.8

(나) 청구별 현황

조정신청사건 중 2009년도 청구별 현황을 살펴보면, 손해배상청구는 699건(44.4%), 정정보도사건은

18) 언론중재위원회, 2009 연간보고서, 24면.

19) 언론중재위원회, 2009 연간보고서, 23-24면.

20) 실제 언론중재위원회가 코리아리서치센터에 의뢰해 수행한 '2009년도 언론중재위원회 이용만족도조사 보고서' (62면)에 의하면, 중재위원의 심리진행에 대한 신청인의 만족도는 77.3점으로 종전보다 2.3점 향상되었다. 또한 중재위원의 심리진행 항목별 만족도는 중재위원의 전문성과 당사자 의견청취가 79.8점으로 선두를 차지하였고, 다음으로 적극적인 심리진행, 공정한 심리진행 순으로 나타났다(언론중재위원회, 2009년도 언론중재위원회 이용만족도조사 보고서, 68면).

21) 언론중재위원회, 2009 연간보고서, 25면.

691건(43.9%), 반론보도사건은 142건(9.0%), 그리고 추후보도사건은 41건(2.6%)으로 나타났다.

〈표 3〉 최근 3년간 청구별 현황²²⁾

청 구 명	2007	2008	2009	합 계
정정보도	551(52.8%)	481(50.4%)	691(43.9%)	1,723(48.3%)
반론보도	115(11.0%)	127(13.3%)	142(9.0%)	384(10.8%)
추후보도	28(2.7%)	22(2.3%)	41(2.6%)	91(2.5%)
손해배상	349(33.5%)	324(34.0%)	699(44.4%)	1,372(38.4%)
계	1,043(100%)	954(100%)	1,573(100%)	3,570(100%)

또한 2007년부터 2009년 사이의 정정보도청구사건은 1,723건으로 평균 48.3%에 이르고 있으며, 그 다음으로 손해배상청구사건이 38.4%, 반론보도청구사건이 10.8%를 차지하고 있다. 다만, 주목할 점은 언론중재법이 시행된 2005년부터 손해배상청구소송이 급격히 늘고 있다는 사실이다. 특히 2009년에 들어와서 손해배상청구사건은 699건(44.4%)으로 정정보도청구사건(43.9%)을 추월하고 있다.

(다) 침해유형별 현황

조정청구사건을 침해유형별로 살펴보면, 명예훼손사건과 초상권이 주를 이루고 있다. 특히 2007년부터 2009년 사이의 명예훼손사건은 총 3,309건으로 92.7%를 차지하고 있으며, 초상권(3.9%), 프라이버시권(0.9%) 등이 그 뒤를 따르고 있다. 또한 2009년 전체 조정청구사건 1,573건 중 명예훼손사건은 1,457건(92.6%)으로 크게 증가하였고, 여전히 다른 침해유형에 비해 압도적 우위를 차지하고 있다.

〈표 4〉 최근 3년간 침해유형별 현황²³⁾

청구유형	2007	2008	2009	합 계
명예훼손	953(91.4%)	899(94.2%)	1,457(92.6%)	3,309(92.7%)
신용훼손	2(0.2%)	6(0.6%)	6(0.4%)	14(0.4%)
초상권	53(5.1%)	29(3.0%)	56(3.6%)	138(3.9%)
음성권	12(1.1%)	10(1.0%)	5(0.3%)	27(0.8%)
성명권	3(0.3%)	4(0.4%)	1(0.1%)	8(0.2%)
프라이버시권	11(1.0%)	3(0.3%)	18(1.1%)	32(0.9%)
기 타	9(0.9%)	3(0.3%)	30(1.9%)	42(1.2%)
계	1,043(100%)	954(100%)	1,573(100%)	3,570(100%)

22) 언론중재위원회, 2009 연간보고서, 18면.

23) 언론중재위원회, 2009 연간보고서, 20면.

(라) 침해매체별 현황

침해매체는 전통적으로 ‘신문’에 대한 조정청구가 압도적 우위를 차지하였으나, 근자에는 인터넷신문과 인터넷뉴스서비스에 대한 청구가 크게 늘고 있는 추세이다. 그 배경에는 2009년 언론중재법의 개정으로 인해 포털뉴스, 언론사닷컴 및 IPTV 등도 언론조정·중재제도의 대상에 추가되었다는 점을 들 수 있다. 2009년도 매체유형별 조정청구사건은 신문이 40.2%(일간신문 30.8%, 주간신문 9.4%)로 여전히 우위를 차지하고 있으며, 그 뒤를 방송이 29.2%, 인터넷신문이 14.8% 그리고 인터넷뉴스서비스가 11.5%를 차지하고 있다.

〈표 5〉 최근 3년간 매체 유형별 현황²⁴⁾

청구유형		2007	2008	2009	합계
신 문	일 간	504(48.3%)	424(44.4%)	485(30.8%)	1,413(39.6%)
	주 간	130(12.4%)	130(13.6%)	147(9.4%)	407(11.4%)
방 송		250(24.0%)	189(19.8%)	459(29.2%)	898(25.2%)
잡 지		10(1.0%)	12(1.3%)	27(1.7%)	49(1.4%)
뉴스통신		30(2.9%)	33(3.5%)	38(2.4%)	101(2.8%)
인터넷신문		113(10.8%)	157(16.5%)	233(14.8%)	503(14.1%)
인터넷뉴스서비스		—	—	181(11.5%)	181(5.1%)
기 타		6(0.6%)	9(0.9%)	3(0.2%)	18(0.5%)
계		1,043(100%)	954(100%)	1,573(100%)	3,570(100%)

2007년부터 2009년 사이 신문에 비해 ‘인터넷매체’와 관련된 조정신청은 상대적으로 크게 증가하였다. 특히 2009년 인터넷뉴스서비스는 조정신청의 대상으로 포함된 이후, 181건으로 11.5%를 차지하고 있다. 또한 인터넷신문도 2007년에는 10.8%를 차지하였으나, 2008년에는 16.5% 그리고 2009년에는 14.8%를 차지하고 있다.

(2) 중재사건

위원회의 설립초기에는 ‘중재’라는 명칭을 사용하였음에도 불구하고 실질적으로는 ‘조정’으로 이해되었다. 그러나 2005년 제정된 언론중재법에 의해 실질적인 ‘중재’ 제도를 도입하게 되었다. 그 후 중재 제도는 2006년에 7건, 2007년에 14건, 그리고 2008년에 10건에 불과하였으나, 2009년에는 111건으로 대폭 증가하였다. 이러한 사실은 신속하면서도 강제적인 효력이 부여되는 중재결정이 효과적인 ADR로

24) 언론중재위원회, 2009 연간보고서, 19면.

서 기능하고 있음을 보여 주는 것이다.

중재사건의 침해유형을 살펴보면, 명예훼손사건이 99건으로 89.2%를 차지하고 있으며, 그 뒤를 초상권(9%)과 음성권(1.8%) 등에 관한 사건이 잇따르고 있다. 다만, 명예훼손사건은 총 99건 중 정정보도청구가 59건, 반론보도가 25건, 손해배상이 8건 그리고 추후보도가 7건의 순으로 나타나고 있다. 손해배상청구사건은 주로 초상권이나 음성권이 침해된 경우에 제기되는 것으로 보인다.

〈표 6〉 중재사건 침해유형별 현황(2009년)²⁵⁾

구 분	청구건수	청 구 현 황			
		정정보도	반론보도	추후보도	손해배상
초상권	10(9.0%)	2	—	—	8
명예훼손	99(89.2%)	59	25	7	8
음성권	2(1.8%)	—	—	—	2
계	111(100%)	61	25	7	18

2. 언론중재위원회 조정과 법원 판결의 비교

언론중재위원회는 대법원 등 각급 법원이 2009년 한 해 선고한 언론관련 판결 총 108건을 분석한 보고서(‘2009년도 언론관련 판결 분석보고서’)를 발간한 바 있다.²⁶⁾ 이에 의하면, 청구별로는 손해배상청구가 121건(66.1%), 정정보도청구가 49건(26.8%), 그리고 반론보도청구가 7건(3.8%)이었다. 따라서 청구별 소송의 빈도에서는 손해배상청구와 정정보도청구가 주를 이루고 있음을 알 수 있다. 다만, 원고승소율은 52.8%에 해당하는 것으로 나타났다. 또한 상소율은 비교적 높은 편이나(항소율: 66.7%, 상고율: 45.8%), 상소심에서 원심을 번복한 비율은 7.5%에 불과하였다.²⁷⁾

이에 반해 언론중재위원회의 피해구제율은 2007년에 64.8%이었으나, 2009년에 73.9%로 비약적으로 상승하였다. 2007년부터 2009년 사이의 언론조정의 피해구제율이 평균 70.8%에 이르고 있음을 볼 때, 언론조정·중재제도가 매우 효율적인 권리구제수단임을 보여주고 있다. 2009년도 기준으로 언론과 관련된 판결의 승소율이 52.8%에 해당하는 것에 비해, 언론조정의 피해구제율은 73.9%이다. 일부승소의 가능성이 있으나 대체로 勝者獨食, 또는 ‘全部 아니면 全無’(all or nothing)의 특징을 가지는 법원의 ‘판결’보다, 조정제도는 조정에 합의하거나 조정결정에 동의하게 되는 경우, 양 당사자가 서로 만족할

25) 언론중재위원회, 2009 연간보고서, 33면.

26) 2010. 7. 6. 자 언론중재위원회 보도자료 참조.

27) 언론중재위원회, 2009년도 언론관련판결 분석보고서, 24-25면.

수 있는 상생의 전략(win-win-strategy)을 도모할 수 있다. 이러한 점은 ADR제도의 특징이 여실히 드러나는 부분이고, 언론조정·중재제도가 법원의 판결에 비해 보다 만족을 줄 수 있다는 사실을 보여 주고 있다.

한편, 위 분석대상 판결 183건 중 조정을 거친 경우는 56건으로 대략 30.6%에 해당한다. 조정에 갈음하는 결정이 내려진 15건 중 일부승소는 10건이었고, 원고패소는 5건으로 나타났다. 특히 조정에 갈음하는 결정에 대해 신청인이 이의신청한 사건의 경우 모두 원고가 패소한 것으로 드러났다.²⁸⁾ 다만, 위 ‘2009년도 언론관련 판결 분석보고서’에 따르면, 손해배상청구사건의 경우 언론중재위원회의 조정액 평균은 359만원에 불과하여 법원의 인용액 평균인 2,348만원의 1/6.5 수준이었다. 특히 2009년 한 해 언론중재위원회가 중재결정을 한 10건의 손해배상청구사건의 중재액은 평균 약 163만원으로 법원 인용액의 6.9%에 불과하였다.²⁹⁾ 그러한 이유에서 언론중재위원회의 조정액에 만족하지 못한 경우 법원에 손해배상청구소송을 제기하는 경우가 있는 것으로 보인다.

3. 언론조정·중재제도의 운영에 관한 평가

언론보도로 인해 인격적 침해를 입은 자는 언론소송에 대한 심리적 또는 경제적 부담은 클 수밖에 없다. 따라서 시간·비용이 적게 들면서도 권리구제의 가능성이 높은 제도를 선호할 수밖에 없다. 위에서 살펴본 바와 같이 언론조정·중재제도는 법원의 판결에 비해 시간적·경제적 부담을 줄이면서 피해구제율이 높은 ADR제도임을 알 수 있다. 또한 2006. 7.에서 2007. 7. 사이에 언론중재위원회의 심리에 참석한 신청인과 피신청인을 대상으로 실시한 ‘2007년도 언론중재위원회 이용만족도 조사’에서 신청인의 만족도는 75.7점, 피신청인의 만족도는 76.2점에 달한 것으로 나타났다.³⁰⁾ 그러나 최근 언론중재위원회가 코리아리서치센터에 의뢰해 조사한 2009년도 이용만족도 조사결과에서 신청인의 종합만족도는 80.1점으로 매우 높게 나타났으나, 피신청인의 만족도는 72.3점에 그치고 있다.³¹⁾ 이러한 현상은 언론조정·중재제도의 권리구제기능이 강화되고 있음을 보여주는 것이다. 언론중재위원회는 분쟁조정기구로서의 성격을 가지면서도 언론분쟁의 피해구제기능(권리구제기능)도 수행하고 있다. 그러나 양 성격 중에서 어떠한 성격이 본질적 기능인지는 언론중재위원회의 정체성 문제와 연결된다. 권리구제기능의 성격이 강조되는 경우 법원의 기능과 중첩될 뿐만 아니라 언론의 자유가 위축될 우려도 있다. 다른 한편, 분쟁조정기구의 성격이 강조되는 경우에 그 실효성을 확보할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

28) 언론중재위원회, 2009년도 언론관련판결 분석보고서, 49-50면.

29) 언론중재위원회, 2009년도 언론관련판결 분석보고서, 50면.

30) 언론중재위원회, 2007. 12. 26.자 보도자료 참조.

31) 언론중재위원회, 2009년도 언론중재위원회 이용만족도조사 보고서, 55면.

또한 소송비용 등을 고려할 때, 법원의 인용금액이 언론중재위원회의 조정액보다 높을 수밖에 없는 현실적인 측면도 있다. 미국의 ADR제도가 주로 ‘금전적’ 청구와 관련하여 발전하였다는 점에서, 언론조정·중재의 손해배상금액을 현실적으로 상향조정할 필요도 있다. 그러나 ‘인격권’의 침해와 ‘언론의 자유’라는 중요한 기본권의 충돌과 조정을 내용으로 하는 언론조정·중재제도의 본질임을 고려할 때, 지나치게 금전적 배상으로만 치우치지 않도록 주의할 필요가 있다. ‘2009년도 언론중재위원회 이용만족도’ 조사결과에 의하면, 신청인과 피신청인의 피해구제방법의 만족도에 있어서 다소 차이를 보이고 있다. 즉, 신청인은 피해구제보도를 받은 경우에 만족도가 높았으나, 피신청인은 인터넷 기사삭제, 구두 사과 또는 서면사과로 피해구제조치를 해 준 경우에 만족도가 높았다. 그러나 손해배상에 대해서는 금액뿐만 아니라, 손해배상액 지급시기에서 신청인과 피신청인 모두 다른 구제방법에 비해 만족도가 낮은 편으로 나타났다.³²⁾

한편, 언론중재위원회의 필요성에 대하여 응답자 110명 중 106명(96.4%)이 전적으로 공감하고 있는 것으로 보인다. 그 주된 이유는 언론중재위원회가 국민의 기본권을 수호하고 언론보도로 인한 분쟁해결을 효율적으로 한다는 점을 들었고, 그 다음으로 언론조정·중재제도의 절차간소화와 적은 비용부담 등을 제시하였다.³³⁾ 즉, 언론보도로 인한 분쟁조정과 피해구제 기관으로서 언론중재위원회의 존치필요성에 대해서는 모두 공감하고 있는 것으로 보인다.

IV. 언론조정·중재제도의 개선과제

1. 언론조정·중재제도의 활성화 방안

(1) 분쟁해결수단의 다양화

종전에는 언론분쟁의 ADR제도로서 ‘조정’이 큰 비중을 차지하고 있었다. 그러나 근년에는 ‘중재’ 신청이 급속히 증가하는 추세에 있다. ADR제도에는 조정·중재 외에도 알선(conciliation), 협상(negotiation), 간이재판(minitrial), 화해(settlement) 등 다양한 분쟁해결수단이 있다. 이러한 새로운 ADR 기법을 언론조정·중재제도에도 도입하여 종전보다 효율적이고 신속한 권리구제방안을 강구할 필요가

32) 언론중재위원회, 2009년도 언론중재위원회 이용만족도조사 보고서, 78면.

33) 언론중재위원회, 2009년도 언론중재위원회 이용만족도조사 보고서, 74-75면.

있다. 특히 1998년에 법원의 소송부담을 줄이기 위해 제정된 미국의 ‘대체적 분쟁해결법’ (Alternative Dispute Resolution Act)에는 다양한 ADR수단이 도입되었다. 즉, 조정, 중재, 간이재판, 자발적 중재 (voluntary arbitration) 및 조기중립평가 등 다양한 ADR수단이 규정되어 있다.³⁴⁾ 특히 중립평가인의 자격·훈련 등에 관하여 상세히 규정하고 있다.³⁵⁾ 조기중립평가(ENE, Early Neutral Evaluation)제도는 당사자의 장단점을 파악할 수 있는 중립적 평가인(neutral evaluator)을 임명하고, 평가회의를 개최하기 전에 초기 내부문서를 제출 또는 교환한다. 또한 평가서를 교부한 후에 상호 결과에 만족하는지 여부를 판단하고, 분쟁당사자가 모두 만족하는 경우에는 분쟁이 종료된다. 그러나 분쟁당사자가 이에 만족하지 못한 경우에는 조정이나 중재절차로 넘어 가게 된다. 조정제도는 대체로 당사자 상호간에 또는 제3자(예컨대 조정위원회)를 통해 해법을 찾는 반면, 조기중립평가제도는 중립적 평가인을 통해 조기에 사안의 객관적인 평가를 하고 이를 바탕으로 상호 만족할 수 있는 해법을 찾는 제도이다. 조기중립평가절차는 주로 복잡한 상사분쟁에서 많이 활용되나, 복잡한 언론분쟁의 경우에도 조기에 객관적이고 공정한 평가를 통해 당사자로 하여금 합리적인 판단을 유도할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 만하다. 조정을 거치고 손해배상액에 만족하지 못한 피해자가 무리하게 손해배상소송을 제기하여 패소하는 경우도 적지 않다. 조기중립평가제도는 무리한 언론소송의 제기로 인한 시간·비용의 낭비를 줄일 수 있을 것으로 보인다. 그러나 미국의 ‘대체적 분쟁해결법’은 조정·중재 외에 법원에서 적절히 관리되는 프로그램에서 잘 훈련된 ‘중립적 평가인’을 활용하는 내용을 규정하고 있다. 따라서 조기중립평가제도의 성공여부는 법원의 소송제도와의 긴밀한 협력이 요구된다.

(2) 절차의 이원화: 간이절차의 신설

이미 앞에서 살펴본 바와 같이 언론조정·중재 청구건수는 점차 증가하고 있다. 따라서 사건의 경중을 판단하여 절차를 이원화하는 방안을 검토할 필요가 있다.³⁶⁾ 즉, 종전의 언론조정·중재제도 외에 별도의 ‘간이절차’를 마련하는 것이다. 여기에서 말하는 ‘간이절차’는 일종의 알선제도로써 조사관이 사전조사를 통해 예비결론을 당사자에게 통보하고, 양 당사자가 동의하여 화해계약을 체결하게 함으로써 분쟁을 종결하는 절차를 말한다. 예컨대 경미한 언론피해나 손해배상청구 등의 경우 ‘알선’을 통해 화해에 이르는 방법이다. 이러한 알선을 통한 화해는 진행과정 중의 정보나 기록 등을 비공개로 할 수 있어야 한다.

34) 28 U.S.C. §§ 653-58.

35) 28 U.S.C. § 653.

36) 이를 공식적 또는 비공식적으로 분류하는 것은 하나의 방안이라고 볼 수 있겠으나, ADR제도 그 자체가 대체로 비공식적인 분쟁 해결수단이라는 점에서 개념의 혼돈을 초래할 수 있다. 따라서 종전의 언론조정·중재제도 외에 별도의 ‘간이절차’를 신설하여 이원화시키는 방안을 고려해 볼 수 있다.

조정이나 중재는 재판상 화해 내지 확정판결과 동일한 효력이 인정되는 반면(언론중재법 제23조, 제25조 참조), 알선을 통한 화해는 민사상 ‘화해계약’에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서 알선에 의한 화해는 사적 자치의 원칙(계약자유 원칙)이 적용되며, 그 내용과 방식에서 어떠한 제한도 받지 않는다는 점에서 간이하고 신속한 분쟁해결수단이라고 볼 수 있겠다. 이러한 ‘간이절차’의 도입은 다양한 인터넷 콘텐츠에 의한 분쟁 등 새로운 언론분쟁에 탄력적으로 대처하고 분쟁을 효율적으로 해결할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만, 당사자의 요구나 신청에 따라서 양 절차의 변경가능성도 고려할 수 있다. 또한 양 당사자가 예비결론에 대해 이의를 신청할 경우, 조정이나 중재절차로 회부될 수 있도록 보장하여야 한다. 그러나 절차의 중첩으로 인해 屋上屋을 만들지 않도록 주의할 필요가 있다.

(3) 절차적 권리의 보장 여부

한편, 조정이나 중재제도에 절차적 권리를 보장해야 하는지가 문제된다. 의견청취나 변론 등 절차적 권리를 보장하는 것은 언론분쟁의 쟁점을 보다 명확히 파악할 수 있고 절차의 공정성·객관성을 제고할 수도 있다. 이러한 절차적 권리의 보장은 언론중재위원회의 準司法的 기능을 강화시킬 수도 있다. 특히 준사법적 성격이 강한 중재절차에서 對審節次(adversary proceeding)를 활용하는 것도 고려할 수도 있다. 한편, 민사조정에서는 조정의 결과에 관하여 이해관계가 있는 자는 조정담당판사의 허가를 얻어 조정에 참가할 수 있도록 하며, 조정담당판사도 상당하다고 인정하는 때에는 조정의 결과에 관하여 이해관계가 있는 자를 조정에 참가시킬 수 있다(민사조정법 제16조). 그러나 이러한 절차적 권리의 보장은 분쟁을 오히려 지연시킬 수도 있다는 점에서 신중한 접근이 필요하다.

(4) 다수당사자분쟁의 조정제도의 도입필요성

앞으로 인터넷포털뉴스, IPTV 등 새로운 매체에 의해 다수인의 명예나 신용 등이 침해될 우려도 있어, 다수당사자분쟁의 조정제도도 검토할 필요가 있다. 물론 언론보도로 인해 침해되는 법익은 대체로 특정인이 되는 경우가 대부분이나, 특정할 수 있는 다수인의 명예나 신용 등도 침해될 수 있다. 따라서 대표당사자의 선정 등을 통한 조정가능성도 고려할 필요가 있다. 민사조정법(제18조)이나 환경분쟁조정법(제46조 이하) 등에는 다수인관련분쟁의 조정제도를 이미 도입하고 있다.

2. 언론중재위원회 조정제도와 법원조정의 연계가능성

조정 결과 당사자 사이에 합의가 성립하거나 합의가 이루어진 것으로 간주된 때 그리고 직권조정결

정에 이의신청이 없는 때에는 ‘재판상 화해’와 동일한 효력이 인정된다(언론중재법 제23조). 이러한 조정은 재판상 화해 그 자체는 아니지만, 법률에 의해 재판상 화해와 동일하게 간주되는 화해간주 내지의 제화해에 해당한다.³⁷⁾ 또한 중재결정은 확정판결과 동일한 효력이 인정된다(언론중재법 제25조 제1항). 재판상 화해에 기판력이 인정되는지 여부에 대해서는 다툼이 있으나, 제한적으로 인정될 수 있다는 견해가 다수설이다.³⁸⁾ 이 경우 언론조정·중재제도와 법원의 판결, 그리고 법원의 조정 사이의 중복가능성 등을 검토할 필요가 있다. 특히 법원의 판결에 의한 기판력이 아니라 당사자의 합의에 기초한 ‘화해’에 기판력이 인정됨으로써 국민의 재판청구권이 침해되어서는 아니 된다. 다만, 언론중재위원회의 직권조정결정에 대해 이의신청을 하는 경우에 정보보호청구 등의 소가 제기된 것으로 간주되며, 중재결정에 대한 불복과 중재결정의 취소는 중재법 제36조의 중재판정취소의 소의 규정을 준용하도록 하고 있다(언론중재법 제22조, 제25조 제2항 참조).

한편, 언론조정·중재제도를 법원의 조정과 연계할 수 있는지가 문제된다. 즉, 법원에서 언론사건을 조정에 회부하는 경우, 법원 내부의 조정위원회가 아닌 언론중재위원회에 회부할 수 있는지가 검토될 수 있다. 언론중재위원회의 경우에 현직 법관이 중재부장을 맡고, 중재위원은 언론분야의 전문가들이다. 민사조정법 제7조 제1항에 따라 당사자의 신청이 있는 경우에 조정위원회가 조정을 담당한다. 이 경우 조정위원회는 조정장 1인과 조정위원 2인 이상으로 구성되며, 조정장은 판사 또는 변호사의 자격을 가진 상임조정위원이 맡는다. 또한 조정위원은 학식과 덕망이 있는 사람으로서 고등법원장, 지방법원장 또는 지방법원지원장이 위촉하도록 하고 있다(민사조정법 제7조 내지 제10조 참조). 실제 언론중재위원회의 조정과 법원에 의한 조정은 그 위원회의 구성이나 자격 등에 있어서 매우 유사하고 중첩적이다. 따라서 언론분쟁의 전문성을 고려할 경우에 조정절차의 단일화는 긍정적으로 고려할 만하다.

3. 언론중재위원회의 독립성 강화방안

언론중재위원회의 독립성·중립성·자치성 등을 강화하기 위해서는 우선 위원들의 추천권을 상향 조정할 필요가 있다. 언론분쟁은 언론기관 등의 표현의 자유와 알권리, 그리고 개인의 인격권이 침해하게 충돌하고 있으며, 사회적 반향이나 파급효과가 큰 것이 사실이다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 중재위원들의 독립적 신분을 두텁게 보장할 필요가 있다. 현재 언론중재위원회의 위원은 법률에 의해 직무상 독립이 보장되어 있으나, 소정의 요건을 갖춘 자 중에서 문화체육관광부장관이 위촉하고 있다(언론중재법 제7조 제3항). 그러나 언론중재위원회의 위상과 기능을 고려하면, 중재위원들을 문화

37) 이시윤, 전거서, 530면.

38) 이시윤, 전거서, 523면.

체육관광부 장관의 제청에 의해 대통령이 임명하거나, 또는 대통령 또는 국무총리가 직접 임명하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 다만, 중재위원들의 독립적 신분보장을 통해 언론분쟁의 중립성을 확보하기 위해서는 장기적으로는 ‘국회’가 위촉 내지 임명하는 방안이 가장 바람직하다고 생각한다.

한편, 언론중재위원회의 독립성 보장을 위해 ‘법안발의권’을 보장하는 것도 고려할 수 있으나, 현행 헌법 제52조에 의하면 국회의원과 정부만 법률안을 제출할 수 있다. 따라서 언론중재위원회의 독자적인 법안발의권은 현실적으로 쉽지 않다. 또한 언론중재위원회의 독립성을 위해서는 충분한 재정을 확보하여야 한다. 현재 언론중재위원회의 운영예산은 방송통신위원회의 방송발전기금으로 하고 있으나, 예산의 범위 안에서 국가보조금의 지원을 받도록 되어 있을 뿐이다(언론중재법 제12조). 이와 관련하여 언론중재위원회의 자체 ‘예산편성권’을 보장할 수 있는지가 고려될 수 있다. 그러나 예산안의 제출권은 정부에게만 있으며(헌법 제54조 제2항 참조)³⁹⁾, 예산안의 편성은 기획재정부 장관의 소관이다(국가재정법 제32조). 다만, 국회·대법원·헌법재판소 및 중앙선거관리위원회와 같은 헌법상 독립기관의 예산 편성에 한하여 당해 독립기관의 장의 의견을 최대한 존중하도록 하고 있을 뿐이다(국가재정법 제40조 제1항). 한편, 영국의 언론고충위원회(PCC)는 정부로부터 어떠한 재정적 지원도 받고 있지 않다. 다만, 신문사나 잡지사로부터 재정지원을 받고 있으나, 직무상 독립적이다.⁴⁰⁾ 독일의 언론협의회(Deutscher Presserat)는 언론·출판기관의 단체기금(출판 75%, 저널리스트 25%)을 주요한 재원으로 하면서도, 연방정부의 보조금도 지급받고 있다.⁴¹⁾ 또한 언론협회의 독립을 보장하기 위해 1976년 8월 18일 「독일 언론협회의에 설치된 고충위원회의 독립보장을 위한 법률」(Gesetz zur Gewährleistung der Unabhängigkeit des vom deutschen Presserat eingesetzten Beschwerdeausschusses)⁴²⁾이 제정되어 있다. □

〈참고문헌〉

[국내문헌]

- 김용섭, “행정소송 전단계의 권리구제방법 및 절차”, 저스티스 제105호, 2008. 8, 189-219면.
- 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2006.
- 류승훈, “대체적 분쟁해결제도(ADR)의 발전과 그 의미”, 언론중재, 2009년 봄호, 6-23면.
- 이시윤, 신민사소송법, 제5판, 박영사, 2010.

39) 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2005, 1186면.

40) <http://www.pcc.org.uk/about/governance.html>.

41) <http://www.presserat.info/inhalt/der-presserat/statuten/finanzierung-des-presserats.html> 참조.

42) BGBl. I, S. 2215.

- 정남철, “대체적 분쟁해결수단으로서 행정소송에서의 조정”, 사법행정 제46권 제4호(통권 532호) (2005. 4), 6-20면.
- 함영주, “우리 법제하 행정형 ADR의 현황과 과제”, 언론중재, 2009년 봄호, 24-41면.
- 황해봉, “행정법상 분쟁조정제도와 국민참여에 의한 행정분쟁해결제도(I)”, 법제 통권 제571호 (2005. 7), 5-33면 참조.

[일본문헌]

- 大橋 眞由美, 行政紛争解決の現代的 構造, 弘文堂, 2005.

[미국문헌]

- Alfred C. Aman, Jr & William T. Mayton, Administrative Law (2nd ed.), 2001.

[독일문헌]

- Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 10. Aufl., München 2009.
- Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg 1995.

“행정형 ADR과 언론조정 · 중재제도”에 대한 지정토론문

구 율 화

(언론중재위원회 법무상담팀장, 변호사)

I. 서 론

언론중재위원회는 ADR로서의 조정 · 중재제도가 가장 활발히 이루어지고 있는 기관 중 하나입니다. 또한 제가 근무하고 있는 법무상담팀은 조정 · 중재제도를 이용하고자 하는 사람이 가장 먼저 문을 두드리게 되는 첫 관문입니다. 당사자들의 목소리를 가까운 거리에서 여과없이 듣다보니, 법이념적, 학문적인 관점보다는 현실성, 효율성의 측면에서 조정 · 중재제도를 바라보게 되는 것 또한 사실입니다.

이 토론문에서는 어쩌면 이상적인 조정과는 약간 거리가 있을지 모를, 이용자들이 느끼는 조정에 대한 목소리를 대변해보고자 합니다. 아마도 현실의 조정 · 중재제도에 대한 변명이 될지도 모르겠습니다. 정남철 교수님의 전체적인 발제 내용과 취지에 깊이 공감한다는 말씀을 우선 드리면서, 다만 현실적으로 조정 · 중재제도를 운영함에 있어 보다 필요하다고 생각되는 점을 짚어보고자 합니다.

II. 행정형 ADR로서의 언론조정 · 중재제도

발제문에서 말씀하신 바와 같이, 언론조정 · 중재제도가 행정형 ADR이라는 사실에는 이견이 없을 것입니다. 물론 언론중재위원회는 다른 행정형 ADR기관과는 달리, 행정기관에 설치하거나 행정기관의 산하기관에 설치된 것이 아니라 국가의 지도 · 감독을 받음이 없이 직무상 독립적으로 활동하는 ADR기구라는 측면에서는 차이가 있습니다. 그러나 언론중재위원회에서 다루는 분쟁이 공익적 성격이 강하며, 기본권과 관련된 분쟁이라는 점에서 넓은 의미의 “행정형 ADR”에 포함될 것입니다.

그러나 언론중재위원회의 조정 · 중재제도의 운영에 있어 다른 행정형 ADR과 뚜렷이 구별되어야 하

는 몇 가지 특성이 있습니다. 일반적으로 행정형 ADR은 사인과 사인의 분쟁을 그 대상으로 합니다. 하여 행정청의 행정작용을 매개로 한 경우가 있을 수 있겠지만, 결국 그 또한 근본적으로는 사인간의 문제라고 할 수 있습니다.

이에 비해, 언론 조정·중재제도의 양 당사자인 언론사와 보도의 상대방은 일견 사인 대 사인으로 볼 수도 있습니다. 그러나 조금만 더 이면을 들여다보면 분쟁의 양 당사자가 동등하지 않음을 쉽게 알 수 있습니다. 대다수 보도로 인한 피해자는 그 상대방인 언론사와의 관계에서 상대적으로 약자일 수밖에 없기 때문입니다. 대체로 많은 피해자들은 상담과정에서 언론사를 상대로 법적인 조치를 강구해도 되는 것인지, 보복성 보도로 인해 더 큰 피해를 보는 것은 아닌지를 두려워합니다. 언론중재위원회 법무상담팀에서 신청인의 권리와 절차에 대해 아무리 자세히 안내를 해드려도, 속된말로 ‘굶어 부스럼’이라며 신청을 포기하는 피해자가 부지기수입니다. 용케 용기를 내어 조정을 신청했다 하더라도 이와 같은 힘의 불균형 앞에 자유로울 수가 없습니다. 물론, 당사자간에 완벽하게 힘의 균형을 갖는 분쟁의 영역이 어디 있겠냐는 의문을 가지실 수도 있겠지만 현대사회에서 언론이 가지고 있는 무서운 영향력을 생각해볼 때, 언론분쟁에서 당사자의 불균형의 정도는 매우 중대하다고 봅니다.

이러한 특성 때문에 언론중재위원회는 분쟁조정기구로서의 성격을 가지면서도, 피해구제기능도 수행할 수밖에 없습니다. 즉, 완벽하게 사적 자치의 원칙을 구현하는, 순수한 형태의 조정으로 운영하기에는 어려움이 있는 것이 사실입니다. 이 부분이 행정형 ADR로서 언론조정·중재제도의 성격을 설명하는 데 가장 기본적인 전제가 되어야 할 것입니다.

III. 언론 조정·중재제도의 특성과 운용실태

1. 신속·경제성

<나쁜 화해도 좋은 판결보다 낫다>라는 말이 시사하듯, 소송은 그 절차가 매우 어렵고 까다로우며 많은 시간이 소요되는데다 비용도 감당하기에 부담스럽습니다. 상담단계에서 신청인들이 가장 궁금해하는 부분도 비용과 소요 기간에 대한 부분입니다. 언론중재위원회는 신청 접수일로부터 14일 이내에 조정·중재사건을 처리하고 있으며(언론중재법 제19조 제2항) 수수료 기타의 비용을 일절 징수하지 않습니다. 이 부분이 상담단계에서 신청인들로 하여금 소송이 아닌 조정·중재제도를 모색할 수 있도록 하는 큰 장점입니다.

다만 이 신속·경제성은 양날의 검처럼 오히려 당사자들을 옥죄는 걸림돌이 되기도 합니다. 자칫 분쟁 당사자들이 시간에 쫓기어 화급하게 분쟁을 종식시키는 데 내몰릴 수도 있기 때문입니다.

당사자들은 상담을 거치면서 조정·중재제도에서 무엇보다 중요한 것이 양보와 타협이라는 것을 잘 알고 있습니다. 다만 그 양보와 타협은 내 주장의 옳고 그름에 대해 판단 받고 난 다음의 일이지, 아무것도 밝혀지지 않은 상태에서 무조건 양보하는 것을 바라지는 않습니다. 따라서 좋은 게 좋다는 식으로 두루뭇실하게 너도 한발, 너도 한발 물러서라는 태도는 당사자들에게 반감을 살 수 있습니다. 자칫 당사자들에게 재판받을 권리를 부당하게 침해할 수도 있다는 점에서 주의할 필요가 있습니다.

2. 자율성

대부분의 소송절차는 법관이 주도하게 되며, 이 과정에서 당사자의 자율성은 약화될 수밖에 없습니다. 이에 비해 조정·중재제도는 그 근본이념이 “자율적인 분쟁해결”이므로 당사자의 시각으로, 당사자의 의사에 의해 절차가 진행되고 결론이 도출된다는 점에 그 의의가 있습니다.

하지만 이 자율성의 측면이 오히려 당사자들의 불만을 야기하는 경우도 있습니다. 상담 부서에서 보도 피해자들과 대화를 하다보면 언론조정·중재제도를 반색하며 적극적으로 이용하는 분들도 있지만, 다소 실망하면서 심하게는 “그런 제도는 있으나 마나 아닌가요?” 라고 묻는 사람도 있습니다. 그 중에서도 상담인들이 가장 많이 실망하는 이유는 바로 조정·중재제도에 “강제성”이 부족하다는 사실입니다.

아직까지 한국사회는 양보와 타협에 의한 분쟁해결보다는 공적 권위에 호소하는 것을 좋아하는 경향이 있는 듯합니다. 더군다나, 당사자 사이에 사적으로 만나서 답판을 짓지 않고 “신청”이라는 절차를 거쳐 공공기관에까지 왔을 때에는 여기에서 뭔가 “결정” 혹은 “해결”이 나기를 원하는 심리가 매우 강합니다. 피해자뿐만이 아닙니다. 피신청인, 즉 언론사의 입장에서조차 조정절차에서 해결이 안 되면, 소송절차에 휘말리게 될지 모른다는 부담감이 매우 큼니다. 이러한 상황에서 순수한 형태의 조정, 즉 오로지 당사자의 자율적인 의사에 의해 좌우되는 조정은 당사자들로 하여금 “있으나 마나한 제도”라는 생각을 불러일으킬 우려가 있습니다.

또한 앞서 강조했다시피 언론분쟁에 있어서 당사자는 자율적이며 원만한 협상을 도출할 수 있을 정도의 <대등한 힘의 균형>을 가지고 있지 않습니다. 그런 상황에서 전혀 강제성을 부여하지 않고 사적자치의 원칙에만 맡기는 것을 정의에 부합한다고 볼 수 있을지 의문입니다.

물론 사적자치의 원칙이 근본이 되어야 하는 조정절차에서 강제적이고 직권적 요소를 가미한다는 것은 모순된 주장일지 모릅니다. 하지만, 법원도 마찬가지로 일부 영역의 “현대형” 소송의 경우에는 적극적으로 개입하는 현상을 볼 수 있습니다. 당사자들 사이에 존재하는 힘의 불균형을 해소한다는 의미에서, 조정의 본질을 해치지 않을 정도의 직권성, 강제성의 부여는 가능하다고 봅니다.

IV. 언론 조정 · 중재제도의 발전 방향

이상으로 언론조정 · 중재제도를 이용하는 당사자들의 입장에서 제도의 특성을 살펴보았습니다. 그렇다면 그동안 실무부서에서 상담과정에서 느꼈던 바를 중심으로 언론조정 · 중재제도의 발전방향을 살펴보겠습니다.

1. 증거조사의 실질화, 절차적 권리 보장 강화

당사자들은 신속하게 분쟁이 해결되기를 원하지만, 그렇다고 납득할 수도 없는 결론에 내몰리는 것을 원하지는 않습니다. 실제적 진실을 완벽하게 파헤치지는 못하더라도 조금이나마 접근하기 위해 증거조사를 실질화 하고, 당사자가 절차에 적극적으로 참여할 수 있도록 보장하는 것이 필요합니다. 물론 절차가 지연되지 않도록 신중한 접근이 필요한 것은 물론입니다. 자칫 신속, 경제성을 과도하게 지향함으로 인해 당사자의 재판받을 권리를 부당하게 침해하는 일이 없도록 주의를 기울여야 할 것입니다.

2. 중재 및 조정에 갈음하는 결정의 활성화

조정 · 중재제도를 이용하는 당사자로서 가장 불만을 가지는 부분이 기껏 시간과 돈을 들여 참여한 절차가 허사가 될 수도 있다는 불안감입니다. 따라서 모든 형태의 ADR에 강제성을 부여할 수는 없겠으나, 당사자가 원하는 범주에서 강제성이 부여되는 절차를 적극 활용할 필요가 있습니다. 이러한 측면에서 확정판결과 동일한 효력을 가지는 중재, 당사자의 이의신청이 없으면 조정성립의 효력을 발생시키는 조정에 갈음하는 결정을 보다 적극적으로 활용할 필요가 있습니다.

3. 재판상 화해의 효력 인정 여부

발제자께서는 당사자의 합의에 기초한 “화해”에 기판력이 인정되면 국민의 재판청구권이 침해되므로, 조정에 “재판상 화해”와 동일한 효력을 인정하는 것에 대해 비판적 입장을 보이셨습니다.

당사자간의 합의에 법원의 확정판결과 동일한 효력을 인정하는 것에는 무리가 있다는 취지를 이해합니다. 다만 실무부서에서 볼 때, 과연 조정에 민법상의 화해계약의 효력만 발생한다면 그 실효성이 담보될지 생각해보지 않을 수 없습니다. 즉 피해자의 입장에서 언론사가 결정사항을 임의로 따르지 않을 경우, 강제집행을 위해 다시 소를 제기해야 한다고 하면, 과연 이중의 노력을 들여 언론조정 · 중재제도를

이용할 사람이 있을지 의문입니다. 당사자의 입장에서는 자신들이 사적으로 만나서 약속한 것에 비해 “공적인” 절차를 거쳐 합의한 사항에 대해서는 약간이나마 강력한 효과가 있을 것이라고 기대하는 게 일반적이기 때문입니다. 현행 언론중재법에 의하면 현직 법관이 중재부장을 맡고 있음을 고려해볼 때, “재판상 화해”와 동일한 효력을 부여하더라도 재판청구권이 심각하게 침해되지는 않는다고 보는 것이 제 의견입니다. 물론 재판상 화해와 동일한 효력을 부여하기 위해서는, 당사자들의 변론 기회를 보장하고 절차적 참여를 강화하는 등 재판청구권이 부당하게 박탈되지 않도록 하는 노력이 필요할 것입니다.

V. 결 어

언론중재위원회는 다년간 축적된 연구를 바탕으로 대체적 분쟁해결방식으로서의 언론조정·중재제도를 발전시켜왔습니다. 상담 및 청구건수의 비약적 증가와 피해구제율, 이용만족도의 꾸준한 증가에서 알 수 있듯, 긍정적인 ADR제도로써 역할을 다해왔다고 생각합니다.

하지만 아무리 완벽한 제도라고 하더라도 당사자가 제도에 대해 신뢰를 하지 않으면 무용지물입니다. 누구보다도 언론조정·중재제도를 이용하는 당사자들의 요구에 귀를 기울이며 제도 개선을 위해 경주해야 할 것입니다. 당사자들과 가장 가까운 거리에서 그들의 목소리를 제일 먼저 듣게 되는 실무자로서, 사적자치의 원칙 및 법치주의라는 법 이념과 ADR의 활성화 및 제도에 대한 당사자의 신뢰라는 실질을 조화하여 제도를 발전시킬 수 있도록 더욱 노력하겠습니다. □

“행정형 ADR과 언론조정·중재제도”에 대한 지정토론문

김 남 철

(부산대 법학전문대학원 교수)

1. 언론의 자유와 개인의 인격권의 조화 문제

언론중재 및 피해구제에 관한 법률은 제1조 목적규정에서 언론의 자유를 보장하면서도 언론의 공적 책임을 강조하고 있다. 일반적으로 언론의 자유가 문제되는 경우는, 특히 행정주체의 언론보도에 대한 규제와의 관계에서 일 것이다. 이러한 관계에서 언론의 자유의 보장 정도는 해당 국가의 민주주의나 법치주의의 수준을 평가하는 척도가 되기도 한다.

그러나 이를 언론과 개인의 관계로 돌려보면, 여기에서는 언론의 자유를 보장하는 문제도 중요하겠지만, 이 보다는 언론의 공적 책임이 더 강조되어야 할 것이라고 생각된다. 언론중재와 피해구제의 문제는 이와 같이 후자의 경우에 더 무게중심이 있다고 생각된다.

이와 관련하여 먼저 헌법해석원칙으로 이해되고 있는 조화의 원칙(Das Prinzip praktischer Konkordanz)을 살펴보기로 한다. 조화의 원칙은 헌법상 보호되는 양 법익은 서로 충돌되더라도 각자가 모두 효력을 발휘할 수 있도록 상호 조정되어야 한다는 것을 의미하는데, 즉 법익 간의 충돌이 생기는 경우에도 성급한 법익형량(Güterabwägung)이나 추상적인 가치형량(Wertabwägung)을 통해 타 법익을 희생하여 어느 하나의 법익만이 실현되어서는 안 되고, 오히려 일정한 한계 안에서 양 법익이 최상으로 실현될 수 있도록 하여야 한다는 원칙이다.

조정이나 중재는 대립하는 이해관계의 조정을 통하여 양 법익 간의 조화를 모색하고자 하는 취지를 가지고 있으므로, 이러한 점에서 조정이나 중재는 헌법상의 조화를 실현하기 위한 매우 가치 있는 수단이라고 할 수 있다.

구체적으로 언론조정이나 중재는 언론보도에 대하여 개인의 인격권이 침해되었다고 주장하는 경우인데, 이러한 경우 조화의 원칙이 어떻게 실현되어야 하는가 하는 문제에는 언론분쟁이 가지는 특성이

반영될 필요가 있다.

오늘날 사회 각 방면에서의 중앙집권화 경향이 날로 강해지고 있는 현실로 인하여 소위 대형언론의 보도는 전국적인 집중성이 매우 강한 특성을 가지고 있다. 여기에 더하여 인터넷의 발전으로 인하여 각종 보도매체가 또한 증가되고 있는 추세이다. 이러한 우리나라의 현대 언론의 특성을 고려하면, 상대적으로 개인의 명예나 프라이버시의 보호에 더 많은 관심을 기울여야 한다.

실제로 서로 주장하는 방향이나 인식방법이 완전히 다른 문제에 대해서 언론에서 어느 일방의 주장에 무게를 실어 보도하고 나면, 사실 조정이나 소송을 통하여 이를 뒤집는 결과가 나오더라도 이미 그 반대의 사실이 언론을 통하여 부각되었다는 사실은 좀처럼 지워지지 않는다는 문제가 있다. 이러한 문제는 사후의 정정보도나 반론보도만으로도 실제로는 잘 치유되지 않는 경우가 허다하다. 이것이 언론보도가 가지는 커다란 특성이라고 생각된다. 현재 언론중재법은 제27조에서 법원으로 하여금 정정보도 등의 내용·크기·횟수 등을 정하도록 규정하고 있다.

언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제27조(재판)

②법원은 정정보도청구등이 이유있다고 인정하여 정정보도·반론보도 또는 추후보도를 명하는 때에는 방송·게재 또는 공표할 정정보도·반론보도 또는 추후보도의 내용·크기·시기·횟수·게재부위 또는 방송순서 등을 정하여 이를 하여야 한다.

③법원이 제2항의 정정보도·반론보도 또는 추후보도의 내용 등을 정함에 있어서는 청구취지에 기재된 정정보도문·반론보도문 또는 추후보도문을 참작하여 청구인의 명예나 권리를 최대한 회복할 수 있도록 정하여야 한다.

위에서 언급한 언론보도의 사실상의 영향력을 고려한다면, 법원의 명령에 포함되어야 하는 정정보도나 반론보도, 추후보도의 내용, 크기, 시기, 횟수 등에 관하여 이를 더 엄격하고 상세하게 규정하는 것이 필요하다고 생각된다. 왜냐하면, 언론보도로 인한 인격권침해 사례의 경우 사후 정정보도를 하더라도 이를 통해서 한번 훼손된 인격권이 회복되기 매우 어려운 것이 현실이기 때문에, 이러한 점을 감안하여 보다 ‘충분한’ 정정보도 등이 이루어질 수 있도록 그 기준을 보다 구체화하여 법률에 규정하는 것이 필요하다는 것이다. 이러한 점에서 언론분쟁분야에서는 조화의 원칙에 대한 해석에 있어서도 이와 같은 특성이 반영되는 합목적적인 해석과 적용이 반드시 필요하다고 생각한다.

2. 조정의 개념과 효력 문제

언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률에서는, 별도의 용어에 대한 정의 없이, 제2절에서는 조정에 관

해서, 제3절에서는 중재에 관해서 규정하고 있다.

일반적으로 조정(mediation)은 중립적 지위에 있는 제3자가 분쟁당사자들이 쉽게 협상하여 분쟁을 해결할 수 있도록 도와주는 분쟁해결방법으로서, 여기에서 중립적인 제3자(조정인 또는 조정위원)에게는 결정권한이 없고 단지 당사자들의 협상을 도울 권한만 인정되므로, 제3자의 조정안에는 기판력과 같은 판결의 효력이 생기지 않는 것이 원칙이라고 설명되고 있고, 중재(arbitration)는 양 당사자가 그들이 정한 절차 및 사인인 제3자(중재인)의 판정에 따라 분쟁을 해결하기로 합의하고 이에 의하여 중재인이 행하는 심판절차로서, 이러한 의미에서의 중재는 강제적인 분쟁해결방법이고 일종의 사적(私的) 재판으로서 제3자인 중재인의 판정이 소송에서와 같이 강제적 효력을 가진다고 이해되고 있다.

언론중재법에서는 조정의 효력에 관해서 재판상 화해와 동일한 효력을 인정하고 있다(동법 제23조). 환경분쟁조정법 제33조제2항도 같은 규정을 두고 있다. 반면 건축분쟁전문위원회와 관련하여 조정위원회의 조정의 경우는 조정의 효력으로 “당사자 간에 조정서와 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 본다(건축법 제96조 제4항)”고 규정하고 있다. 물론 구체적으로 개별 법률에서 조정의 효력을 어떻게 규정하느냐의 문제는 각 분야별 특성이 고려되어야 하기 때문에 서로 다를 수 있다고 생각된다. 그러나, 사소한 문제인 것 같지만, 개별 법률마다 조정의 효력을 달리 규정하고 있는 것도 그다지 바람직한 현상은 아닌 것 같다. 차제에 조정에 의한 사전적인 분쟁해결의 확대를 도모하기 위해서는 조정에 대한 개념 확립의 문제, 조정에 관한 일반법의 제정 문제 등도 함께 논의되는 것이 바람직하지 않겠나 생각한다.

나아가 조정의 결과에 재판상의 화해와 동일한 효력을 인정하는 것이 과연 바람직한가 하는 문제도 검토해볼 필요가 있다고 생각한다. 물론 조정의 실효성을 생각하면, 이 정도의 효과가 부여되어야 할 필요성도 있겠으나, 민사소송법에서 화해조서가 작성된 때에는 “그 조서는 확정판결과 같은 효력을 가진다(제220조)”고 규정하고 있는 점을 고려하면, 당사자 간의 조정합의에 법원의 확정판결과 같은 효력을 연동시키는 것이 과연 바람직한지는 생각해보아야 할 문제라고 생각한다.

독일의 경우, 물론 공법상의 조정에 국한된 것이기는 하지만, 조정에 있어서 조정인에게는 어떠한 결정권한도 인정되지 않는다는 한계가 강조되고 있다. 즉 조정의 유용성은 인정되지만, 조정은 조정일 뿐이라는 것으로 이해되고 있는 것이다. 물론 여기에는 독일은 전통적으로 소송에 의한 권리구제에 중점을 두고 있다는 점이 고려되어야 할 것이다. 아울러 언론중재위원회는, 엄격하게 말해서 행정기관은 아니므로, 이러한 한계에 얽매일 필요도 없다고 판단된다. 그러나 법치국가에서는 조정의 중요성만큼이나, 소송제기 가능성도 중요하기 때문에, 조정을 통하여 이를 차단하는 것은 바람직해 보이지는 않는다. 언론중재위원회 위원들의 면면이 전문성 측면에서 법원의 경우에 상당하다는 점은 충분히 인정되지만, 사실관계에 대한 접근의 밀도라든지 대심구조에 의한 공격방어의 교환이라는 측면에서는 법원과 다른 점도 분명히 존재할 것이므로, 소송가능성은 가급적 열어두는 것이 좋을 것 같다. 발제자가 언급하고 있는 “법원의 판결에 의한 기판력이 아니라 당사자의 합의에 기초한 ‘화해’에 기판력이 인정됨으로써 국

민의 재판청구권이 침해되어서는 아니 된다”는 것도 유사한 취지로 이해된다.

3. 절차에서의 조정적 요소 강화 문제

언론중재법은 제19조에서 “출석요구를 받은 자가 천재지변 그 밖의 정당한 사유로 출석하지 못한 경우에는 그 사유가 소멸한 날부터 3일 이내에 당해 중재부에 이를 소명하여 기일 속행신청을 할 수 있다. 중재부는 속행신청이 이유 없다고 인정하는 경우에는 이를 기각하고 이유 있다고 인정하는 경우에는 다시 조정기일을 정하고 절차를 속행하여야 한다”고 규정하여 절차의 속행이 가능한 것으로 되어 있지만, 반대로 위 사유에 해당하지 않는 경우에는 절차의 속행이 불요하다는 취지로도 이해된다. 물론 “조정절차에 관하여는 이 법에 규정한 것을 제외하고는 민사조정법을 준용한다”, “조정의 절차와 중재부의 구성방법, 그 관할, 구술신청의 방식과 절차 그 밖의 필요한 사항은 중재위원회규칙으로 정한다”고 규정하고는 있지만, 대체로 조정은 불가피한 사유가 아니고는 1회의 조정으로 끝나는 경우가 많으리라고 생각된다.

발제문에서도 언급되고 있듯이, 언론조정·중재제도는 그 필요성 측면이나 만족도 측면에서 매우 높은 평가를 받고 있다. 아울러 그간의 성과를 분석해 보면, 분쟁조정적 측면뿐 아니라 권리구제적 측면에서도 중요한 기능을 수행하고 있음을 알 수 있다. 과연 어느 쪽 기능이 보다 본질적인 기능인가에 대한 논의는 크게 중요하다고 생각되지 않는다. 보다 중요한 점은, 소송에 대한 현실적인 부담이 큰 상황에서 국민들이 조정이나 중재 등을 통한 사전분쟁해결방식을 점차 더 선호하고 있다는 사실이다. 이는 행정심판의 경우에도 매우 유사하게 평가되고 있는 점이다. 그렇다면 향후에도 이와 같은 사전적인 조정기능을 보다 강화하는 것은 국민의 권익보호라는 측면에서도 바람직한 것이라고 할 수 있다. 이를 위해서는, 발제문에도 언급된 바와 같이, 조정·중재 외에도 알선, 협상, 화해 등 다양한 분쟁해결수단을 도입하는 문제도 좋은 방안이라고 생각한다.

이와 아울러 조정은 ‘절차’적인 측면에서도 ‘조정적인 요소’가 강화될 필요도 있다. 예컨대 행정절차법은 공청회에 관하여 규정하고 있는데, 그 횟수에 관하여는 특별히 규정하고 있는 바 없기 때문에, 공청회를 개최하는 취지에 부합될 때까지 수차례에 걸쳐 공청회를 실시할 수도 있는 것이다. 그러나 행정의 실제에서, 법률의 명문의 규정이 없는 한, 여러 차례 공청회를 개최하고 싶은 행정청은 아마 없으리라 판단된다. 독일에서는, 물론 공법상 조정에 국한된 것이지만, 각종 행정절차에서 절차의 진행과정에 있어서 조정적인 요소를 강화하자는 의미에서 공법상 조정이 논의되고 있다. 예컨대, 독일 행정절차법 제24조 및 제26조에 규정된 직권조사 및 직권증거조사에 관한 규정도, 종래와 같이 조사의 전 과정이 행정기관의 결정권한에 놓인다는 식으로 해석할 것이 아니라, 절차에 참여한 자들과 더불어 같이 조사를 한다고 이해하고, 또 그와 같이 함으로써 결국 조사결과가 보다 사안에 적합할 가능성이 높아질 수

있다고 보는 것이다. 청문의 경우에도 이를 단지 형식적인 절차로만 파악하여, 이를 통하여 행정청이 사인으로부터 일방적으로 듣는, 사인의 입장에서는 일방적으로 자기의 견해만 진술할 수 있는 기회로만 이해할 것이 아니라, 청문을 통하여 잠재적인 갈등의 요소를 발견하고 사전에 이러한 갈등을 예방하는 기회로 활용하자는 것이다.

이러한 관점에서 언론분쟁에 대한 조정에 있어서도 조정을 단지 형식적인 절차로 파악할 것이 아니라 실질적으로 양 당사자가 합의에 이를 수 있도록 도와주는 요소들을 더욱 가미함으로써 절차를 통하여 조정의 효율성을 제고할 수 있는 방안이 강구될 필요가 있다. 이러한 요소들은 결국 조정이 가지는 사전적인 갈등해소나 권리구제기능을 보다 향상시켜줄 것이다. 보다 구체적으로는, 예컨대 절차의 속행에 관하여 최종적으로 조정할 수 있는 상황에 이르기까지 여러 차례에 걸친 절차의 속행이 가능하다는 명문의 규정을 둔다든지(이 경우 일정한 기간을 미리 정해 놓으면 절차의 지연이 크게 문제되지 않을 수 있을 것이다), 또는 변호사 아닌 자의 대리인 참가나 이해관계인의 참석(현재는 허가사항)을 보다 자유롭게 인정하는 등의 문제를 생각해 볼 수 있을 것이다.

요컨대, 언론조정·중재제도는 사전적 분쟁해결, 참여 또는 협의에 의한 분쟁해결, 절차에 의한 분쟁 해결이라는 점에서 법치국가적 관점에서나 또한 사회적 비용의 절감이라는 정책적 관점에서나 매우 바람직한 수단으로 이해되고 있다. 더욱이 제도 도입 이래 최근에 이르면서 신청건수가 대폭 증가하고 있고, 이를 통한 피해구제율도 비약적으로 상승하고 있는 점에서 동 제도는 운영에 있어서도 커다란 성과를 보이고 있다고 생각된다. 향후에도 다양한 ADR 방식의 도입, 절차적 권리보장의 강화 등의 제도개선을 통하여 언론의 자유와 국민의 인격권을 보장하는 기관으로 더욱 발전하기 바란다. □

제2주제

가칭 ADR 기본법의 제정방향과 선결과제

정 준 영

(언론중재위원회 서울제4중재부장, 서울중앙지법 부장판사)

가칭 ADR 기본법의 제정방향과 선결과제

정 준 영

(언론중재위원회 서울제4중재부장, 서울중앙지법 부장판사)

“사법당국은 자신의 업무를 잘 수행함과 동시에 대중의 만족 역시 창출해 낼 수 있다.
그 열쇠는 대중이 법원으로부터 원하는 것이 무엇인지를
명확하게 이해하는 것이다.”…… (심리학자 톰 타일러)¹⁾

I. 서 론

- 국민은 법원으로부터 무엇을 원할까? 실증적 연구가 필요하겠지만 민사소송을 제기한 분쟁당사자는 분쟁의 해결(Dispute Resolution)을 원할 것이다. 분쟁해결은 재판뿐 아니라 협상, 조정, 중재로도 이루어진다. 재판을 흔히 전통적 또는 주된 분쟁해결제도라고 한다면 협상, 조정, 중재는 대체적 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution; ADR)라고 불린다.
- 현대에는 모든 분야에서 재판외 분쟁해결제도인 ADR(Alternative Dispute Resolution)에 의한 분쟁해결 필요성이 높아지고 있다. ADR은 소송과 대비하여 신속·저렴하고 자기결정권에 의한 분쟁해결을 그 장점으로 한다. 우리나라에서도 사법주도형 ADR뿐 아니라 민간주도형 ADR, 행정주도형 ADR이 시행되고 있다. 이러한 각종 ADR이 보다 효과적으로 제공될 수 있도록 하는 노력의 하나로서 ADR 기본법 제정이라는 화두가 등장하였다.
- ADR 기본법의 해외사례로는 미국의 1998년 연방 ADR법, 일본의 2004년 재판외 분쟁해결절차의 이용촉진에 관한 법률(2007년 4월 1일부터 시행)을 들 수 있다.

1) Donna Shestowsky, Disputants' Preferences for Court-Connected Dispute Resolution Procedure: Why We Should Care and Why We Know So Little, 23 Ohio St. J. on Disp. Resol. 549 (2007-2008), p. 624.

- ADR 기본법 제정논의는 ‘당위’의 문제가 아니라 ADR 제도의 효율성과 활성화를 위한 ‘필요’의 문제에서 시작되어야 하고, 어떠한 효과를 목적으로 할 것인지 그 제정방향이 설정되어야 한다.
- 한편 사법개혁위원회에서 ADR 활성화 문제가 논의된 이후 각종 연구용역결과 다양한 형태의 법안도 제시된 바 있다. ADR 기본법 제정에 있어서 이와 같이 제시된 법안과 각 법안의 공통된 쟁점에 대한 검토를 할 필요가 있다.
- ADR 기본법은 소송과 다른 다양한 ADR 제도가 발전할 수 있는 토대를 마련해 주는 것을 목표로 해야 할 것이다. 이를 위해서는 ADR 기본법의 제정 전이라도 국내외에서 검증된 ADR 제도의 연구를 통해 다양한 ADR 제도를 시행 또는 시범실시함으로써 ADR 기반을 구축할 필요가 있다.

II. ADR 제도의 운영현황

1. 외국의 동향

가. 미 국

(1) 다양한 ADR 제도의 발달

- 미국은 ADR 제도가 가장 발달한 나라이고, ADR 제도는 지금도 계속하여 변화와 발전을 해나가고 있다.
- 전통적인 ADR 기법으로서 협상, 조정, 중재를 들고 있으나, 그 밖에도 조기중립평가(early neutral evaluation), 간이재판(mini-trial), 약식배심재판(summary jury trial), 모의재판(mock trial), 조정중재(med-arb), 중재조정(arb-med), 비구속적중재(nonbinding arbitration) 등이 있고, 최근에는 공동협상 노력(collaborative law)이라는 제도가 급속하게 파급되고 있는 등 다양한 ADR 제도가 시행되거나 시범실시되고 있다.
 - 이 경우 ADR 주재자들은 법원이 명부로 관리하는 조정인, 중재인뿐 아니라 법원산하 조정센터(뉴욕주 법원 산하의 지역분쟁해결센터 등)나 외부 ADR 기관(AAA, JAMS 등) 등 다양하다.
 - 이에 따라 법원외부 ADR 기관의 ADR을 받고 분쟁이 해결되지 않은 경우 다시 법원 소송으로 복귀하는 법원연계형 ADR도 활발하게 행해지고 있다.
 - 미국의 법원에서 소송사건을 ADR로 회부할 경우, 직접 특정 ADR(조정이나 중재 등)로 회부하기도 하지만, 일단 ADR 회부후 ADR 사무국 등에서 당사자에게 사건에 적합한 ADR을 안내하고 이

용하도록 하기도 한다. 통상 법원이 ADR 회부를 할 경우 ADR 기간을 1개월 또는 2개월 등 짧게 주고, 당사자들이 필요한 경우 법원의 허가를 얻어 ADR 기간을 연장하고 있다.

- 나아가 일반 대중에 대한 갈등해결교육도 일반화되어 있다. 초, 중, 고 학생들 사이의 사소한 다툼을 학생들 중에 선발된 조정인의 조정을 통해 학생들 스스로 해결하는 포래조정(peer mediation) 제도와 이웃분쟁해결센터나 지역분쟁해결센터 등에서 시행하는 일반인들에 대한 갈등해결교육 등이 그것이다.

(2) ADR 관련 법률과 연방정부 관련 분쟁에 대한 ADR 활성화 정책

(가) ADR 관련 법률

- 미국은 연방정부 차원에서 1990년²⁾ 이후 공식적으로 ADR을 장려하기 시작했다.
 - 1990년 민사사법개혁법(Civil Justice Reform Act) : 모든 연방법원에서 ADR 이용을 장려함.
 - 1998년 ADR법(Alternative Dispute Resolution Act) : 모든 연방법원에 ADR 프로그램을 고안·시행하도록 하고 ADR 이용을 장려·촉진하도록 하며, 모든 소송당사자로 하여금 소송의 적절한 시기에 ADR 이용을 고려하도록 요구하며, 소송당사자에게 적어도 하나의 ADR을 제공하도록 의무화함.
- ▶ ADR법이 규정하는 ADR 절차는 “중립적 제3자(a neutral third party)가 조기중립평가, 조정, 간이재판, 중재 등을 통하여 분쟁해결에 조력하는 수소법원 재판장에 의한 재판이 아닌(other than adjudication by a presiding judge) 과정이나 절차”를 말함(28 U.S.C. §651). 즉 본안 담당재판부인 수소법원이 직접하는 조정은 위 ADR 법상의 ADR 절차가 아님.
- 그 밖에도 미국에는 1925년에 제정된 연방중재법(Federal Arbitration Act)이 있고, 각 주법들의 통일을 위한 표준조정법(Uniform Mediation Act)이 2001년에 완성된 바 있다.

(나) 연방정부 관련 분쟁의 ADR 활성화 정책

- 한편 연방정부도 1990년대 이후 연방정부 관련 분쟁을 ADR로 해결하는 것을 장려해 오고 있다.³⁾
 - “ADR은 신속, 공정, 효율적인 분쟁해결에 기여할 수 있습니다.” - 조지 H. W. 부시 대통령 (1991년)
 - “연방정부가 보다 효율적, 효과적으로 기능하도록 하고, 미연방과 관련된 분쟁을 가능한 경우 합의

2) 1990년은 우리나라에서 민사조정법이 시행된 해임.

3) Bingham, et al, Dispute Resolution and the Vanishing Trial: Comparing Federal Government Litigation and ADR Outcomes, 24 Ohio St. J. on Disp. Resol. 225 (2008-2009).

에 의해 해결하는 것 - 분쟁방지와 회피를 포함 - 을 장려하기 위한 노력의 일환으로서, 모든 연방기관은 조정, 중재, 조기중립평가, 기관옵부즈만, 기타 ADR 기법의 이용 증대를 촉진하는 조치를 취해야 한다고 확신합니다.” - 빌 클린턴 대통령 (1998년)

(3) 법원의 ADR 회부건수 증가와 사실심리의 감소(vanishing trial)

- 이러한 입법조치와 연방정부의 지원 등에 부응하여 연방법원 및 주법원에서도 ADR 회부건수가 대폭 증가하였다.
 - 예를 들어 연방법원은 2001년에 접수된 1심 소송사건 약 250,000건 중 약 24,000건을 ADR로 회부했다.
 - 버지니아 주(인구 780만)의 주법원에서의 연간 ADR 회부건수는 1998년에 1,000건이던 것이 2000년에 5,000건, 2005년에 10,000건으로 7년 만에 10배나 증가하였다고 한다.⁴⁾
- 미국 연방법원 1심 민사사건의 사실심리비율 감소
 - 미국 연방법원 1심 민사사건은 40년간(1962년 ~ 2002년) 그 접수건수가 5배 증가하는 등 소송폭발 현상을 보이고 있다. 반면, 사실심리⁵⁾비율은 11.5%에서 1.8%로 감소하고 사실심리 절대건수도 5,802건에서 4,569건으로 감소하였다.⁶⁾

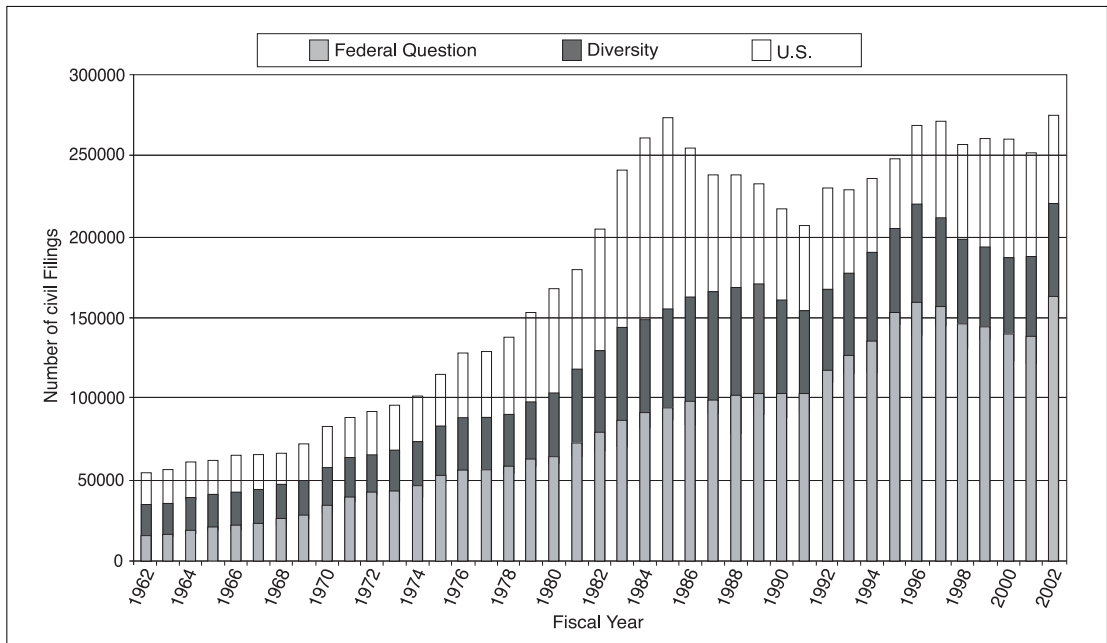
연 도	총 종결건수	사실심리후 종결건수	사실심리 비율(%)
1962	50,320	5,802	11.5
1972	90,177	8,168	9.1
1982	184,835	11,280	6.1
1992	230,171	8,029	3.5
2002	258,876	4,569	1.8

4) Geetha Ravindra, Virginia's Judicial Settlement Conference Program, 26 Just. Sys. J. 293, (2005), p. 298.

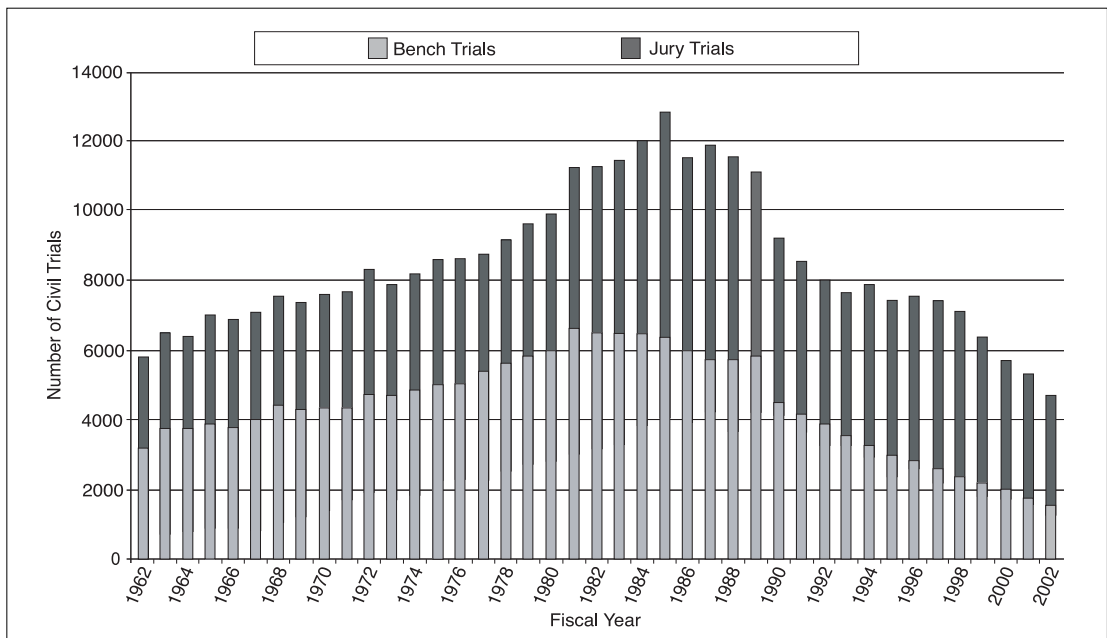
5) 사실심리는 Trial로서 배심재판(Jury Trial)과 비배심재판(Bench Trial)을 포함한다.

6) 이하 미국 연방법원 통계는 Marc Galanter, The Vanishing Trial : An Examination of Trials and Related Matters in Federal and State Courts, JOURNAL OF EMPIRICAL LEGAL STUDIES, VOL. 1, NO. 3 (NOVEMBER 2004).

▶ 미국 연방법원 1심 민사사건 접수 추이 (1962년~2002년)



▶ 미국 연방법원 1심 민사사건 중 사실심리 절대건수 추이(1962년~2002년)



- 미국 주법원 1심 민사사건 사실심리 비율감소
 - 미국 22개 주법원(관할인구가 미국인구의 58%를 차지함) 1심 민사사건 분석에 따르면 1976년부터 2002년 사이에 배심재판 비율은 1.8%에서 0.6%로, 비배심재판 비율은 34.3%에서 15.2%로 감소했다고 한다.
- 사실심리 비율 감소의 원인
 - 이와 같이 사실심리 비율이 감소하는 이유로는 판사들의 조기사건관리와 판사수의 증가도 들고 있지만, ADR 활성화 및 법원 외의 분쟁해결기구의 증가도 그 이유로 들고 있다.

나. 일본

(1) 소송과 ADR

- 2008년 기준으로 볼 때 우리나라 민사본안소송 접수건수는 1,259,031건인데 일본의 민사본안소송 접수건수는 773,245건이라고 한다.
 - 인구대비 우리나라의 민사소송건수는 일본의 4.2배에 달한다. ☞ 2007년 기준으로 인구수는 우리나라가 4927만명, 일본이 1억 2750만명이므로, 인구 1만명당 소송제기 건수는 우리나라가 256건, 일본이 61건임
 - 일본 민사소송법 학자 중에는 일본국민들은 소송을 하기 꺼려하여 미해결 분쟁상태로 있는 경우가 많다고 주장하는 학자도 있다.
- 일본의 경우 각 지역 변호사회 중재센터 등 민간주도형 ADR 기구가 수십개 있고 각 행정기관에서 시행하는 행정주도형 ADR도 수십개에 달하고 있기는 하나, 사법주도형 ADR인 민사조정사건이 압도적 비율을 차지하고 있고, 법원외부 ADR 기관과 법원연계조정은 행해지고 있지 않다고 한다.

(2) ADR 촉진법의 제정

(가) 경과

- 1999년도에 일본 내각에 설치된 사법제도개혁심의회는 2001년 6월 12일 내각에 제출한 사법제도개혁심의회 의견 중 ADR의 확충·활성화에 관하여 “ADR이 국민에게 재판과 더불어 매력적인 선택지가 될 수 있도록 그 확충, 활성화를 도모해 나가야 한다”고 하면서 이를 위한 과제로서 관계기관 등의 연대강화의 촉진과 종합적인 ADR의 제도기반 및 중재법제의 정비를 제안하였다. 이에 따라 2004년도에 재판외 분쟁해결절차의 이용촉진에 관한 법률(ADR 촉진법)이 제정되고 2007년 4월 1일부터 시행되었다.

(나) 주요내용

- ADR 촉진법은 총칙(1장), 인증분쟁해결절차의 업무(2장), 인증분쟁해결절차의 이용에 관한 특례(3장), 잡칙(4장), 벌칙(5장)으로 구성되어 있다.

(다) ADR 촉진법의 효과

- ADR 촉진법은 민간주도형 ADR 활성화를 위하여 민간 ADR 사업자에 대한 ‘인증제도’를 운영하는 것을 골자로 하고 있다. 즉 민간주도형 ADR에 대한 인증을 통해 질적 수준을 높이고 대중으로부터 신뢰를 받음으로써 활성화시키겠다는 것이다.
 - 특히 소송사건이 많지 않은 일본에서 소송으로 가지 않고 있는 미해결 분쟁을 ADR로라도 끌어내어 해결하겠다는 의도도 있다.
- 그러나 ADR 촉진법 이후에도 현재 법원외의 행정주도형, 민간주도형 ADR 기관의 처리건수는 전부 합해도 연간 5,000건 내지 6,000건 정도에 불과하다고 한다.⁷⁾

2. 우리나라 현황

가. 법원 소송과 사법주도형 ADR

(1) 제도의 현황

- 사법주도형 ADR로는 민사소송법상 재판상화해와 민사조정법상 민사조정을 들 수 있고, 중재는 사법주도형으로 이루어지지 못하고 있다.

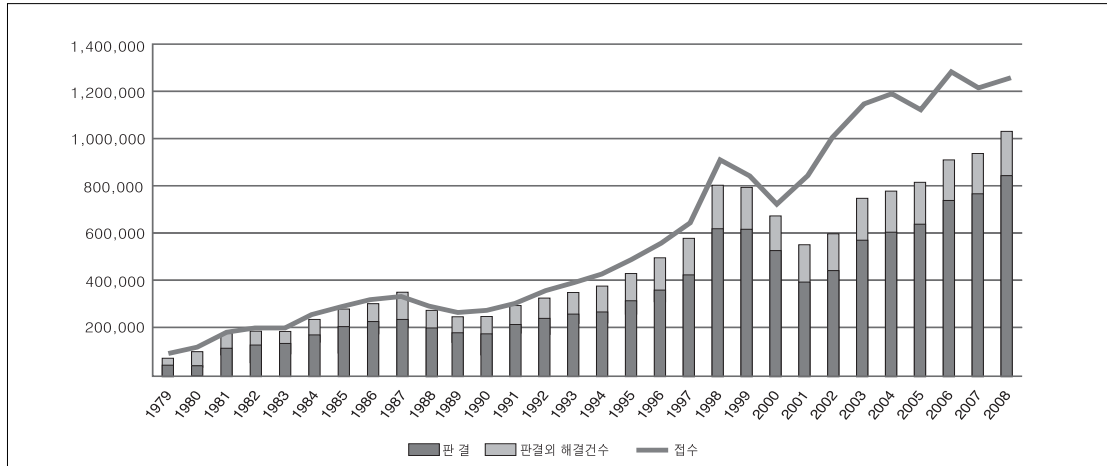
(2) 30년간 1심 민사본안사건 통계분석(1979년 ~ 2008년)

- 지난 1979년부터 2008년까지 30년간 1심 법원 민사소송 관련 통계
 - 접수건수는 15.9배 증가 ⇨ 가히 소송폭발현상
 - 판결 처리건수 19.6배 증가 ⇨ 판결처리비율은 57.4%에서 66.2%로 증가
 - 판결외 처리건수(조정, 화해, 인낙, 소취하로 판결없이 소송이 종료된 경우) 6.6배 증가 ⇨ 판결외 처리비율은 37.2%에서 14.4%로 감소

7) 최건호, 동경지재 조정전문부의 실무운용, 민사조정법 시행 20주년 기념 학술대회 자료집, 법원행정처(2010), 39면.

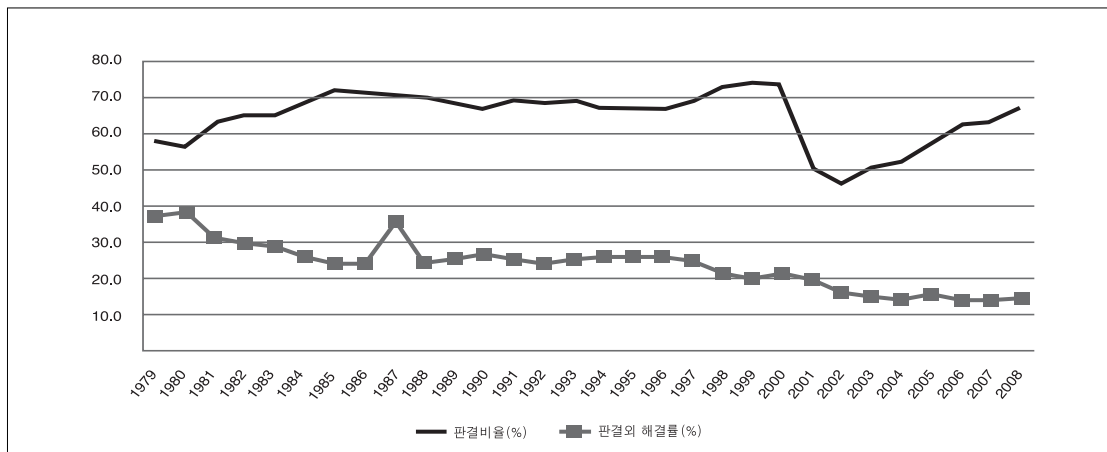
- 접수사건과 처리사건수의 증가에 따라 판결건수와 판결외 처리건수도 같이 증가하고 있고 판결비율이 높아지고 있다. 즉 사법주도형 ADR인 조정, 화해로 인해 판결외처리건수는 증가하고 있으나 판결외처리비율을 높이는 데에는 기여하지는 못하고 있다고 볼 수 있다.

▶ 민사본안(소액포함) : 판결/판결 외 해결 건수 추이(1979~2008)



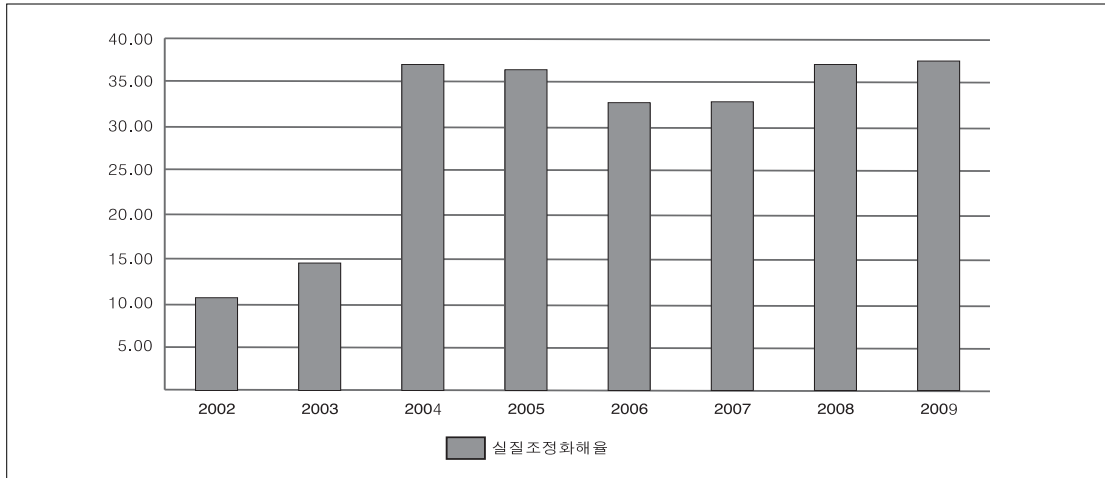
* 2001년 이후 접수건수와 처리건수 사이의 차이는 소액사건에서의 '이행권고결정'으로 처리된 사건임

▶ 민사본안(소액포함) : 판결/판결 외 해결 비율 추이(1979~2008)



- 다만 위 통계에서의 판결처리건수에는 무변론, 의제자백, 공시송달에 의한 판결도 포함되는데, 이를 제외한 실질 처리건수 중 실질 조정화해율은 2002년 10.25%에서 2009년 37.03%로 증가하고 있다.

▶ 실질 조정화해율 추이(2002~2009)



- 사법주도형 ADR인 조정, 화해의 대부분은 재판부가 직접 시행하는 것이다.
 - 민사조정사건 중 본안재판부가 소송사건을 조정에 회부하는 조정회부사건의 경우 재판부가 직접 하는 수소법원 조정 처리비율과 非수소법원 조정⁸⁾ 처리비율을 비교해 보면, 수소법원 조정 처리비율이 2009년에 96.2%에 달하는 등 절대적으로 높다. 한편 당초부터 분쟁당사자가 조정신청을 하는 건수는 2009년에 11,382건으로 본안접수대비 1.06%에 불과하다.

년 도	본안접수	조정신청	본안접수대비 조정신청비율	조정회부		
				조정담당판사 조정위원회조정	수소법원 조정	조정회부사건 중 수소법원조정비율
2002	1,015,894	6,918	0.68%	5,362	47,971	89.9%
2003	1,151,072	7,283	0.63%	4,127	44,905	91.6%
2004	1,190,231	7,041	0.59%	3,319	49,650	93.7%
2005	1,121,889	6,660	0.59%	2,983	49,706	94.3%
2006	1,288,987	5,800	0.45%	2,838	43,015	93.8%
2007	1,213,805	6,848	0.56%	2,780	46,566	94.4%
2008	1,259,031	9,216	0.73%	1,546	56,278	97.3%
2009	1,074,236	11,382	1.06%	2,226	56,446	96.2%

8) 非수소법원 조정은 조정담당판사에 의한 조정이나 조정위원이 참여하는 조정위원회에 의한 조정을 말한다.

(3) 사법주도형 ADR의 특징

- 법원의 조정, 화해 등 사법주도형 ADR의 특징은 재판상 화해와 수소법원 조정 등 본안재판부가 이러한 ADR 절차를 주도하고 있다는 점이다.
- 이에 따라 조정, 화해건수 및 실질 조정화해율이 증가하고 있다. 다만 전체 민사본안사건의 증가율과 대비하여 판결처리 비율 감소의 효과는 나타나고 있지 않다.

(4) 우리나라 법원의 새로운 시도

- 우리나라 법원은 최근 민사조정제도에서 새로운 시도를 하고 있는데, 수소법원 조정 위주로 운영되어 오던 조정실무에서의 탈피에 그 핵심이 있다.

(가) 조정센터 상임조정위원 제도(2009년 이후)

- 상임조정위원 제도는 2009년 민사조정법 개정으로 처음 도입되었다.
- 비상임(非常任) 조정위원
 - 민사조정법상 조정위원은 종래 비상임으로서 조정참여에 따른 수당만을 지급받았다. 현재 조정위원 수당은 기본 1일에 7만원이다.
 - 비상임조정위원은 학식과 덕망이 있는 사람으로서, 법률전문가, 특정분야전문가, 지역사회에서 존경받는 사람 등 중에서 법원장(지원장)이 2년 이내 임기로 위촉하는데, 현재 서울중앙지법의 경우 500여 명이 위촉되어 있다.
 - 비상임조정위원은 조정위원회의 구성원으로서 조정을 하게 되는데, 조정위원회는 조정장 1인과 2인 이상의 비상임조정위원으로 구성되고, 조정장은 조정담당판사나 수소법원재판장, 수명법관, 수탁판사 또는 상임조정위원이 된다. 비상임조정위원은 조정장의 촉탁에 따른 의견청취 등 사무수행도 하는데, 이 경우 비상임조정위원이 단독으로 의견청취 형식으로 조정절차진행이 가능하게 된다.
- 상임(常任) 조정위원
 - 한편 2009년 민사조정법 개정으로 도입된 상임조정위원은 변호사 자격이 있는 사람으로서 15년 이상 경력자 중에서 법원행정처장이 2년 이내 임기로 위촉한다.
 - 상임조정위원은 자신의 수입사건을 처리할 수 없고 법원의 조정사건만을 전담 처리하면서 일정한 보수를 받게 된다.
 - 2009. 4. 13. 서울과 부산에 법원조정센터가 개설되었는데, 서울법원 조정센터에는 센터장(박준서

前 대법관)을 포함하여 상임조정위원 8인이 위촉되었고, 부산법원 조정센터에는 센터장(조무제 前 대법관)을 포함하여 상임조정위원 3인이 위촉되었다.

- 상임조정위원은 조정담당판사와 같은 권한을 가지며, 상임조정위원이 조정할 경우 판단자와 조정자가 분리되므로 수소법원 조정이 가지는 단점을 최소화하고, 조정이 가지는 원래의 장점을 살릴 수 있다. 현재 상임조정위원은 조정사건을 단독으로 처리하는 것을 원칙으로 하고 있다.
- 서울법원 조정센터의 경우 2009년 4월 개관이후 2010년 7월말까지 조정신청사건 1,842건, 서울중앙지방법원 조정회부사건 2,018건, 서울고등법원 조정회부사건 147건 합계 4,007건이 접수되었고, 조정중 해결률(=조정성립+강제조정확정+소취하 등)은 58%에 달한다. 이에 따라 상임조정위원 1인당 월평균 처리건수는 30건에 달하고 있다.
- 외국 사례
 - 법원 산하에 조정센터를 두고 있는 모델은 조정제도가 가장 발전한 미국인데, 미국의 뉴욕주 법원 산하의 지역분쟁해결센터(Community Dispute Resolution Center)를 들 수 있다.⁹⁾ 1981년부터 설치되기 시작하여 현재 뉴욕주 내의 62개 카운티에 모두 설치되어 있다. 뉴욕주 전체 지역분쟁해결센터 소속 조정위원 숫자를 보면, 상임조정위원이 164명, 비상임조정위원이 1,409명이다. 2008-2009(1년간) 접수건수는 38,590건에 달하며, 1년간 총예산은 148억원이다. 조정사건의 평균 처리기간은 26.7일이었다고 한다.

(나) 서울중앙지법의 조기조정 시범실시(2010년)

(a) 개요

- 법원조정에서의 또 다른 새로운 시도로는 서울중앙지법이 2010년 3월부터 시범실시하고 있는 조기조정(Early Mediation) 제도를 들 수 있다.
 - 조기조정은 본격적 재판전에 재판기일을 기다리는 동안 시도하는 조정이다.
 - 조기조정 절차 : 각 본안재판부는 조정에 적합한 소송사건을 조정담당판사에 회부 ▷ 조정담당판사는 ①법원조정센터 상임조정위원에게 조정사건을 배정하여 처리하도록 하거나(민사조정법 7조 2항), ②비상임조정위원 또는 외부조정기관에 당사자에 대한 의견청취 및 필요한 조사를 주도적으로 하도록 함(민사조정법 제10조 제3항 제2호) ▷ 상임조정위원은 자체 처리하고 비상임조정위원 · 외부조정기관은 2개월 이내에 그 결과를 조정담당판사에게 보고 ▷ 합의성립시 조정에 갈음

9) 뉴욕 주법원(New York State Unified Court System)이 발간한 Community Dispute Resolution Centers Program Annual Report(2009-09), Community Dispute Resolution Centers Program DIRECTORY OF PROVIDERS(2009-09), Community Dispute Resolution Centers Program STATISTICAL SUPPLEMENT(2009-09) 참조.

하는 결정 또는 조정조서를 작성 / 합의불성립시 소송복귀

(b) 조기조정 제도 사례

- 조기조정 프로그램의 사례로는 미국에서는 캘리포니아 주 법원 조기조정 시범프로그램(2000-2001), 뉴욕주 법원의 조기조정 회부 프로그램, 캘리포니아 북부지구 연방법원의 ADR Multi-Option Program, 연방항소법원의 조기조정 회부 프로그램 등을 들 수 있다.
- 인천지방법원에서는 2009년에 소규모로 조기조정제도를 시범실시하여 좋은 반응을 얻은 바 있다.

(c) 조기조정 시범실시 경과

- 조정회부사건 증가
 - 조정회부사건이 종전 월평균 80여 건에서 조기조정 시범실시 후 월평균 470여 건으로 증가했다.
- 조정위원 주도형 책임조정의 시작
 - 종전 비상임 조정위원은 조정장과 조정위원회를 구성하여 조정을 하였으나, 조기조정 시범실시의 경우 비상임 변호사 조정위원 1인이 조정담당판사로부터 의견청취 촉탁형식으로 조정사건을 순번제로 배당받아 주도적·적극적으로 책임조정을 시행하고, 그 결과를 조정담당판사에 사무수행보고 형식으로 보고하도록 하였다.
 - 특히 변호사 조정위원들은 자신의 사무실 또는 소속 법무법인 회의실을 조정장소로 활용하여 편안하고 자유스러운 분위기에서 조정을 진행함으로써 당사자의 만족도도 높은 것으로 평가되고 있다.
- 사법사상 첫 법원연계조정(Court-Connected Mediation)
 - 법원연계조정은 법원이 외부조정기관에 조정사건을 보내어 조정을 진행하도록 하고 합의가 성사되지 않을 경우 이를 다시 법원이 돌려받아 재판을 진행하는 것으로서 이번 서울중앙지법 조기조정 시범실시에서 우리나라 사법사상 최초로 시도된 것이다.
 - 법원연계조정의 구체적 방법 ☞ 외부조정기관의 조정실무 책임자를 총괄조정위원으로 위촉하여 조정사건을 배정하고, 총괄조정위원의 책임하에 소속 조정위원을 통하여 조정사건을 처리함
 - 법원연계조정을 통해 외부조정기관은 축적된 노하우를 바탕으로 하는 조정서비스를 제공할 수 있는데, 현재 법원연계조정에 참여하고 있는 외부조정기관 및 배정사건수는 다음 표와 같다.

외부조정기관	대한상사중재원 분쟁종합지원센터	서울지방법원사회 중재센터
총괄조정위원 위촉시점	2010. 4. 29.	2010. 6. 1.
총괄조정위원	수석위원	중재센터장
2010. 9. 30.까지 배정건수	184건	211건

(d) 조기조정 시범실시 중간결과

- 분석대상 사건
 - 2010. 3. 15. ~ 6. 15. (3개월) 동안 조정위원회에 배정된 조기조정 사건을 2010. 8. 15. 시점을 기준으로 분석대상으로 하였다.
- 사건현황
 - 위 3개월 사이에 각 조정위원회에 배정된 조정회부사건을 보면, 총 1,279건 중 1,105건이 조기조정 사건이고, 나머지 174건이 非조기조정 사건(변론중 또는 변론종결후 조정회부)으로서, 전체 조정회부사건 중 조기조정사건 비율이 86.4%에 달한다.
- 처리현황
 - 조기조정 사건 1,105건에 대하여 분석해 보면, 조정중 해결(임의조정, 강제조정확정, 소취하) 건수는 434건, 조정중 미해결(불성립, 강제조정이의) 건수는 565건으로서 조정중 해결비율은 43.4%에 달한다.

나. 법원 외부 ADR

(1) 민간주도형 ADR

- 우리나라에서 민간주도형 ADR 기관이라고 한다면 대한상사중재원과 서울지방법원소속 중재센터, 한국기독교화해중재원 정도를 들 수 있다.

(가) 대한상사중재원

- 1966년 대한상공회의소 내 국제상사중재위원회로 발족하였고, 1970년 사단법인 대한상사중재협회로 설립되었다가 1980년 사단법인 대한상사중재원으로 확대 개편되었다.
 - 현재 중재인은 1,178명으로서 그 중 법조인은 462명이고, 2009년 한해 동안 중재사건이 318건, 알선사건 664건이 접수되었다.
 - 중재신청을 위해서는 중재비용을 예납하여야 하는데 중재신청금액이 8천만원인 경우 예납금액은 396,000원(=관리요금 360,000원, 부가세 36,000원)이고, 중재신청금액이 5억원인 경우 예납금액은 9,730,000원(=관리요금 3,300,000원+부가세 330,000원+중재인수당 5,400,000원+판정문수당 700,000원)이다.
- 2010년 5월부터 서울중앙지법의 조기조정 시범실시 중 법원연계조정에 참여하여, 2010년 9월말 현재까지 184건의 법원연계조정 사건을 배정받아 처리하고 있다.

(나) 서울지방법변호사회 중재센터

- 변호사의 법률구조 및 공익활동 차원에서 2000만원 이하 민사소액사건에 대한 무료중재서비스 제공을 목적으로 2006년 서울지방법변호사회 내에 설치되었다.
 - 법원장 출신 변호사 등 총 10명의 변호사가 중재인으로 명부에 올라 있으나, 소수의 중재신청만이 있었을 뿐 중재는 활성화되지 못하고 있다.
- 2010년 6월부터 서울중앙지법의 조기조정 시범실시 중 법원연계조정에 참여하여, 2010년 9월말 현재까지 211건의 법원연계조정 사건을 배정받아 처리하고 있다.

(다) 한국기독교화해중재원

- 한국기독교 교회 및 교인들의 각종 갈등과 분쟁을 기독교 전문인들(법조인, 목회자, 상담학자 및 분쟁의 내용과 관련된 전문직 종사자 등)이 법정소송에 의하지 아니하고, 성경적 원리와 올바른 실정법의 적용을 통하여 상담, 교섭, 협상, 조정, 화해, 중재 등에 의한 평화적, 합리적 방법에 의하여 원만히 해결함으로써, 기독교인들 간의 소송을 최소한으로 줄이고, 궁극적으로는 기독교인들에게 주어진 화해사역의 사명을 담당하기 위해서 2008년 3월 23일 순수 민간형 ADR 기관으로 설립되었다.
 - 현재 중재인 60명(변호사 33, 목회자 17, 학자 10), 조정위원 54명(변호사 38, 법무사 8, 목회자 8)이 소속되어 있고, 특히 변호사 중재인 33명 중 퇴직법관이 26명(그 중 퇴직 대법관은 7명)에 달한다.
 - 조정, 중재 비용은 무료로 운영하고 있으나, 화해중재원이 설립된 이래 2010년 10월 현재까지 조정, 중재사건은 10건 미만이 접수되었다고 한다.

(2) 행정주도형 ADR

- 행정기관 소속 또는 산하에 각종 분쟁조정위원회가 설치되어 조정 또는 재정을 행하고 있다. 분쟁해결결과에 재판상화해의 효력을 부여하는 경우도 있고 민법상 화해계약의 효력만 부여하는 경우 등으로 나뉜다.
- 몇개의 행정주도형 ADR의 실제 운영현황
 - 국토해양부 소속의 중앙건설분쟁조정위원회 : 1990년 설치됨. 위원은 총 15명으로 그 중 10명이 위촉직이며 그 중 법조인은 3명임. 2010년 8월 기준 최근 3년간 20건의 분쟁조정신청이 있었고 그 중 3건에서 당사자 합의가 이루어졌다고 함.
 - 환경부 소속의 중앙환경분쟁조정위원회 : 1991년 설치됨. 위원은 총 15명으로 그 중 법조인이 4명임. 2009년 한해 동안 새로이 242건이 접수되었고, 283건이 처리되었음.
 - 한국소비자원 소속 소비자분쟁조정위원회 : 위원은 총 50인이고 그 중 법조인은 7명임. 2009년 한

해 동안 2,540건의 개별사건과 34건의 집단사건이 접수되었음.

- 금융감독원 소속 금융분쟁조정위원회 : 위원은 총 30인. 2009년 한해 동안 28,988건의 분쟁조정신청이 있었고, 그 중 5.7%인 1,656건에서만 소송이 제기되었다고 함. 2009년 한해 동안 30,074건을 처리하였음.
- 언론중재위원회 : 언론중재 및 피해 구제 등에 관한 법률에 의하여 설치됨. 현재 중재위원은 총 85명으로서 문화체육관광부 장관이 위촉하나 법률과 양심에 따라 독립하여 직무를 행하며, 직무상 어떠한 지시나 간섭도 받지 아니하도록 하여 독립적 지위를 보장하고 있음(8조 1항). 17개 중재부의 중재부장은 현직 부장판사가 담당하고 있음. 언론중재위원회는 매년 그 활동결과를 다음 연도 2월말까지 국회에 보고하도록 되어 있음. 운영재원은 방송발전기금으로 하되, 예산범위 안에서 보조금을 지급할 수 있음. 2009년 한해 동안 1,573건의 조정사건, 111건의 중재사건을 접수하여 처리하였음.

3. 시사점

- 미국의 예에서 보는 바와 같이 소송폭발현상을 보이는 사회에서는 소송을 ADR로 회부하는 법원연계형 ADR 활성화조치를 통하여 대체적 분쟁해결제도 발전을 도모하는 것이 현실적인 방법으로 보인다.
 - 법원으로서 많은 소송사건을 재판없이 해결할 수 있어서 효율적 사건관리가 가능하고, 외부 ADR 기관으로서 많은 법원연계 ADR 사건처리를 할 수 있는 장점이 있다.
- 소송사건이 비교적 적은 사회의 경우 미해결 분쟁을 ADR로 해결하기 위해 일본이 시도하고 있는 것처럼 국가가 민간주도형 ADR에 인증을 부여하여 활성화시키는 조치를 할 수도 있으나, 이러한 정책이 효과적인지를 확인하는 데에는 시간이 필요할 것이다.
 - 소송지연이 심각하거나 소송비용이 과다하지 않는 이상 인증받은 민간주도형 ADR이라고 하더라도 소송과 대비하여 경쟁력이 있어야 분쟁당사자들이 선택할 것이기 때문이다.
- 우리나라 언론중재위원회, 금융분쟁조정위원회나 소비자분쟁조정위원회 등의 사례에서 보듯이 행정주도형 ADR도 분쟁의 특성과 각 기구의 노력에 따라 많은 사건을 처리함으로써 우리 사회에서 소송으로 이행하지 않을 미해결 분쟁의 처리에 기여할 수 있다.

III. ADR 기본법의 제정방향

1. ADR에 대한 국가의 장려의무

- ADR 기본법에서는 국가가 미해결 분쟁으로 인한 사회경제적 비용을 감소시키기 위해 ADR을 장려할 의무가 있음을 천명할 필요가 있다.¹⁰⁾
 - 여기에는 법원의 ADR 활성화뿐 아니라 국가, 지방자치단체 및 공공기관 관련 분쟁에서의 ADR 활성화도 포함된다.

2. 각종 ADR의 활성화 도모

가. 사법주도형 ADR

- 법원연계 ADR로서 조정, 중재의 활성화
 - 법원이 필요한 경우 소송사건을 ADR로 회부하도록 하고, 이 경우 분쟁당사자는 ADR로 분쟁해결을 하기 위해 노력하도록 한다.
 - 법원이 소송사건을 내부 조정위원, 중재인 또는 외부 ADR 기관에 회부할 수 있도록 한다.

나. 민간주도형 ADR

- 민간 ADR 기관이 법원연계 ADR을 처리할 수 있도록 하여 활성화의 기반을 마련한다.
- 민간 ADR 기관에 분쟁해결신청에 소멸시효나 소송절차중지, 분쟁해결의 효력 규정을 통해 효과적 절차가 될 수 있도록 하고, 분쟁해결신청을 받은 후에도 법원연계가 될 수 있도록 할 필요가 있다.

다. 행정주도형 ADR

- 언론중재위원회의 예에서 보듯이 행정주도형 ADR 위원들의 독립적 업무처리에 관한 규정을 둘 필요

10) 영국에서의 2004년도 조사결과에 의하면, 영국에서는 매년 약 100만건의 문제들이 해결되지 않고 있다고 하는데, 그 이유는 사람들이 자신들의 기본적 권리를 모르거나 어떻게 도움을 구해야할지 모르기 때문이라고 한다. 이 경우 문제들은 증폭되고 더욱 어려워지고 해결하기에 비용이 더욱 많이 들게 되는 경향이 있고, 나아가 더 많은 문제를 야기하기도 한다. 이와 같이 문제가 복잡해지는 경험을 하는 사람들은 주로 생활이 어렵거나 소외되기 쉬운 계층이다. 미해결 문제로 인한 경제적 비용은 매년 20억~40억 파운드(약 3조 5천억원 내지 7조원)로 추산된다고 한다. DCA, A Fairer Deal for Legal Aid (July 2005), p. 31.

가 있다.

- 행정기관 소속 또는 산하이기는 하지만, 구체적 분쟁해결 업무는 해당 행정기관에서 독립적으로 함으로써 이용자들의 신뢰를 쌓을 필요가 있다.
- 그리고 각 행정주도형 ADR 기구에 일정한 자격의 법조인이 참여할 경우 분쟁해결 결과에 재판상 화해의 효력을 부여함으로써 그 절차 및 결과에 법조인들의 법적 검토가 병행될 수 있도록 하여야 한다.

IV. 기존에 제시된 ADR 법률안 및 선결과제

1. 개 요

- 사법개혁위원회에서 ADR 활성화 문제를 논의한 후 여러개의 ADR 관련 법률안이 제시된 바 있다. 앞서 살펴본 ADR 기본법의 제정방향에 비추어 제시된 ADR 법률안의 주요쟁점, 즉 선결과제를 검토한다.
- 이러한 검토를 위해서 미국과 일본의 ADR 관련법의 입법 방식을 비교할 필요가 있다.

2. 미국의 연방 ADR법과 일본의 ADR 촉진법의 입법방식

가. 미 국

- 1998년 미국의 연방 ADR법은 그 서문에서 밝히고 있듯이 연방지방법원에서의 ADR 이용과 관련된 것, 즉 법원연계 ADR에 대한 기본법률이다.¹¹⁾
- 연방 ADR법의 주요내용
 - 모든 연방지방법원에서 다양한 ADR 절차를 시행하도록 하고 당사자로 하여금 ADR을 이용하도록 요구하여야 한다는 규정
 - 조정위원과 중립평가인, 중재인에 관한 규정
 - 비구속적 중재에 관한 규정
- 각 연방지방법원에서는 ADR법에 따라 규칙으로 조정위원과 중립평가인, 중재인의 자격 및 개별

11) 미국 연방 ADR법 서문 : "To amend title 28, United States Code, with respect to the use of alternative dispute resolution processes in United States district courts, and for other purposes"

ADR 절차, 당사자의 ADR 기일 참석의무 등에 관하여 상세하게 규정하고 있다.

- 법원에 따라 비구속적 중재의 활성화를 위해 중재인보수는 법원예산으로 지급하고, 일정 시간 이상의 조정위원 비용은 당사자가 부담하게 하기도 한다.

• 조정절차 중 합의가 성사된 경우의 집행방법

- 소송계속이 없는 상태에서 합의가 성립된 경우 기본적으로 민법상 화해로 보고, 미이행시 계약위반으로 소송을 제기해야 하나, 대안으로 합의가 성립된 조정절차를 중재로 보고 조정인을 중재인으로 하며 합의를 화해중재판정으로 보는 방식이 제안되고 있다.

- 소송계속중에 합의가 성립된 경우 당사자의 신청에 따라 법원은 합의에 대한 집행판결을 할 수 있다고 한다. 소송계속중 조정, 즉 법원연계조정에서 합의가 성사된 경우에는 집행수락문구를 기재함으로써 집행이 가능하고, 요건을 갖추지 못한 경우 간이판결(summary judgment)을 신청할 수 있다고 한다.

나. 일 본

• ADR 촉진법에서 규정하는 재판외 분쟁해결절차는 민간주도형 ADR 사업자에 의한 화해의 중개(우리나라에서의 임의조정) 제도다.

• 일본의 ADR 촉진법은 총칙(1장), 인증분쟁해결절차의 업무(2장), 인증분쟁해결절차의 이용에 관한 특례(3장), 잡칙(4장), 벌칙(5장)으로 구성되어 있는데, 민간주도형 ADR 사업자에 의한 인증분쟁해결절차에 관한 규정을 주된 내용으로 하고 있다.

• 인증분쟁해결절차 제도

- 법원외부 ADR이 제대로 활용되지 못한 이유는 민간주도형 ADR에 대한 정보가 불충분하고 이용자 입장에서 불안하다는 점을 들고, 민간주도형 ADR에 대해 국가(법무대신)가 그 업무의 적정을 확보하고 적합성을 확인하는 인증제도를 두었다.

- 인증받은 분쟁해결사업자는 당사자로부터 보수를 받고 분쟁해결절차 업무를 할 수 있고, 감독청인 법무대신의 감독을 받는다.

- 인증받은 분쟁해결절차에는 시효중단,¹²⁾ 소송절차의 중지,¹³⁾ 조정전치주의의 특례¹⁴⁾ 등의 법적 효과를 부여하고 있다. 그 밖에 분쟁해결 결과의 효력에 관해서는 규정하고 있지 않다.

12) 화해불성립후 1개월 이내에 당해 인증분쟁해결절차의 목적이었던 청구에 관하여 소를 제기한 경우 시효의 중단에 관해서 당해 인증분쟁해결절차에 있어서 청구시에 소가 제기된 것으로 본다(25조 1항).

13) 분쟁당사자가 공동신청한 경우 수소법원은 4개월 이내의 기간을 정하여 소송절차를 중지하는 취지의 결정을 할 수 있다(26조 1항).

14) 소제기 전에 조정을 거치도록 규정된 경우라도 인증분쟁해결절차를 거친 경우 원칙적으로 조정전치주의를 적용하지 않는다(27조).

3. 기존에 제시된 ADR 법률안과 쟁점

가. 사법개혁위원회 건의문

- 대법원 산하 사법개혁위원회는 2004. 12. 31. ‘사법개혁을 위한 건의문’에서 추가심의안건으로 다음과 같은 ‘효율적인 분쟁처리제도’ 항목을 두고 있다.

3. 효율적인 분쟁처리제도

대체적 분쟁해결기구(ADR)로서 중재원 또는 민사중재원을 설립할 경우 재판에 비하여 신속, 편리, 저렴하면서도 공정하게 분쟁을 해결할 수 있는 기구로서 성공적으로 정착될 수 있는지를 면밀히 검토하여 그 도입 여부를 결정할 필요가 있습니다.

이를 구체화하는 방안으로 우선 성공가능성이 높은 특정 사건에 대한 분쟁해결을 담당하는 중재원을 설립하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 사법심사에 앞서 분쟁을 전문적으로 신속히 조정·해결하기 위하여 설치된 각종 행정형 분쟁해결기구(각종 위원회)의 종류·기능·구성 등 전반에 대하여 통일적으로 점검, 정비함으로써 그 기능을 제고하고 운영을 활성화할 필요가 있습니다. 특히 해당 분야의 전문 법조인을 위원으로 확충함으로써 법적 문제점이 정확히 분석·평가되도록 하는 것이 바람직할 것입니다.

나아가 고소·고발을 통하여 형사사건화 되고 있는 민사 분쟁을 해결하기 위한 대체적 분쟁해결방안을 모색하여야 할 것입니다.

집단적 공공분쟁 등을 예방·조정·해결하기 위한 대체적 분쟁해결기구의 설립을 신중히 고려할 필요가 있으나, 우선 행정부 내에서 추진 중인 공공갈등관리를 위한 제도정비 상황을 지켜보면서 연구·검토하는 것이 타당할 것입니다.

이러한 효율적 분쟁처리제도의 확립을 위해서는 대한변호사협회를 비롯한 민간 영역에서의 대체적 분쟁해결기구의 확충을 위한 기반을 조성할 필요가 있을 것입니다.

나. 그 동안 논의된 기존 ADR 법률안의 주요 내용¹⁵⁾

법무부 용역연구 (2008.11.)	함영주 교수 법률안	• 민간형 ADR을 규율 • 중앙분쟁해결지원센터의 설치 • 중앙분쟁해결지원센터의 업무 – 지역분쟁해결센터의 지원 – 재판외 분쟁해결기관의 인증 – 분쟁해결사업자 관리 – 관련기관과의 협력 등 • 지역분쟁해결센터의 설치
---	------------------------------	--

15) 언론중재위원회 내부자료(비공개)에서 인용함.

사법개혁 추진위원회 연구자료 (2006.11.)	함영주 교수 법률안	• 지역분쟁해결센터의 업무 – 중립인(분쟁해결주재자)의 선정 • 분쟁해결에 대해 민법상 화해의 효력 인정 • 시효의 중단 인정 • 소송절차의 중지 인정 • 집행력의 부여
	정선주 교수 법률안	• 민간형 ADR을 규율 • 조정에 대해서만 규율 • 시효의 중단 인정 • 분쟁해결에 대해 민법상 화해의 효력 인정 • 집행력의 부여
	김유환 교수 법률안	• 행정형 ADR을 규율 • 공공기관에 위원회를 구성하고, 위원회에서 중립인을 선정하여 중립인으로 하여금 분쟁 해결을 하도록 함 • 선정대표자, 절차참가, 대리인 등 절차에 대해 자세하게 규정 • 분쟁해결에 대해 민법상 화해의 효력 인정 • 시효의 중단 인정 • 소송절차의 중지 인정 • 집행력의 부여
	전병서 교수 법률안	• 대체적 분쟁해결 지원센터 설립 • 교통사고 관련사건이나 임대차관계사건에 대해 전치주의 적용 • 시효의 중단 인정 • 소송절차의 중지 인정
	장문철 교수 법률안	• 한국분쟁해결연구원의 설립 • 한국분쟁해결연구원의 기능 – 국내외 대체적인 분쟁해결제도에 관한 운영실태 및 정보의 체계적인 수집 · 관리 – 대체적인 분쟁해결제도의 보급 및 교육 – 국외 분쟁해결기관과의 국제협력 등
	소 결	• 대부분의 법률안이 민간형과 행정형 중 일방만을 규율. 그 중에서 민간형을 주로 규율 • 대체적으로 민법상 화해의 효력 인정 • 시효의 중단, 소송절차의 중지, 집행력 등 이 효력으로 논의되고 있음 • 분쟁해결기구를 지원하는 센터를 설립하거나 특정 사안에 대하여 전치주의를 적용하는 법률안도 있음

다. ADR 기본법 제정 관련 주요 쟁점¹⁶⁾

(1) 기존 ADR관련 법률(중재법, 저작권법)들과의 충돌 문제

(2) 분쟁해결기구 지원센터의 설립

(3) 분쟁해결의 효력

(가) 합의시 재판상 화해의 효력 인정 여부

(나) 시효의 중단 인정

(다) 소송절차의 중지

4. 쟁점별 검토 - 선결과제

가. 기존 ADR관련 법률(중재법, 저작권법)들과의 충돌 문제

- ADR 법안을 제정할 경우 기존 ADR기구들을 규정하는 법률과 충돌의 문제가 발생할 수 있다. 기존 법률과의 충돌을 피하고 ADR법 중 기본법으로서의 위치를 고려하여 새로운 법은 보충적으로 적용 되도록 규정하는 방안을 취하여야 할 것이다.
- ADR 기본법에서 기존의 ADR 절차와 관련되는 규정을 두는 것은 신중하게 생각할 필요가 있다. ADR은 그 의미에 의하더라도 대체적인 것인데 이를 하나의 법으로 규율한다는 것이 효율적이지 않을 수 있다.
- 다만 ADR 기본법에서 법원연계형 ADR로서 비구속적 중재 제도를 도입한다면 기존의 법률이 규정하고 있는 분야가 아니므로 새로운 제도로써 기존 법률과의 충돌 문제는 없을 것이다.
- 한편, 미국의 연방 ADR법은 법원연계 ADR을 중심으로 규정하면서 기존의 법률에 없는 내용을 규정하고 있고, 일본 ADR 촉진법은 민간주도형 ADR의 활성화와 관련된 새로운 인증분쟁해결절차를 주요 내용으로 하므로 기존의 ADR 관련 법률과의 충돌 문제가 생기지 않는다.

나. 분쟁해결기구 지원센터의 설립

(1) 쟁점

- 재판의 분쟁해결 절차의 정착 및 활성화를 위해 분쟁해결기구를 관리, 감독, 지원하며 또한 민간분쟁 해결기구를 인증하는 센터를 설립할 것인지의 문제가 있다. 이와 아울러 직접 ADR을 제공할 대체적

16) 언론중재위원회 내부자료(비공개)에서 인용함.

분쟁해결기구의 설치문제도 있다.

(2) 대체적 분쟁해결기구의 설치문제

- 그 동안 논의된 ADR 관련 법률안에서 대체적 분쟁해결기구에 관한 언급이 나오고 있다. 그러나 앞서 논의된 법률안이 제시된 이후에 2009년 민사조정법 개정에 따라 상임조정위원을 두는 법원조정센터가 2009년 4월 설치되어 가동중에 있으므로 대체적 분쟁해결기구의 문제는 법원조정센터의 설치 및 확대로 해결되었다고 보여진다. ⇨ 미국 뉴욕주 법원 산하의 지역분쟁해결센터(Community Dispute Resolution Center) 사례 참조.¹⁷⁾

〈미국 뉴욕 주법원 산하의 지역분쟁해결센터〉

미국의 다수의 주법원은 법원내 조정 프로그램 이외에도 법원 산하에 분쟁해결센터를 설치하고 조정, 중재 등 각종 ADR 프로그램을 제공하고 있는데, 뉴욕주의 경우 주법원 산하에 1981년 지역분쟁해결센터(Community Dispute Resolution Center)가 처음 설치된 이래 현재까지 62개 카운티에 모두 설치되었음.

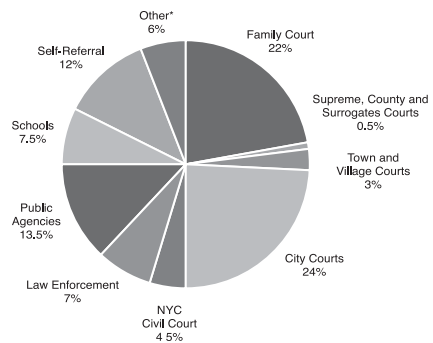
뉴욕주 전체 지역분쟁해결센터에는 현재 **상임조정위원 164명, 비상임조정위원 1,409명이 활동 중임** ▶ 예를 들어 Queens 카운티에 있는 분쟁해결센터인 Queens Mediation Network에는 총 160명의 비상임조정위원(Active Mediator)과 15명(13 FTE)의 상임조정위원 등 직원(Staff Member)이 있음.

2008-09 1년간 접수된 전체 사건 38,590건 중 조정 신청사건(Self-Referral) 비율은 12%에 불과하고, 나머지는 조정회부사건인데, 그 중 **법원에서 회부된 사건이 54%**를 차지하고 있음. 처리하는 사건 비율은 민사조정 사건 30.4%, 형사조정사건이 10.6%, 가사조정사건이 약 40% 임.

2008-09 1년간 **종국률은 42.2%**(조정진행한 사건 중 해결된 사건비율은 75.6%)였고,¹⁸⁾ **평균 처리기간은 26.7일**이었음.¹⁹⁾

뉴욕 지역분쟁해결센터 전체의 2008-09 1년간 총예산은 13,145,107달러(**약 148억원**, 1달러:1133원)이며 그 중 61%는 주법원이 부담하고 있음.

HOW PEOPLE GET TO MEDIATION



17) 이하 뉴욕 주법원 산하 지역분쟁해결센터에 관한 설명은 뉴욕 주법원(New York State Unified Court System)이 발간한 Community Dispute Resolution Centers Program Annual Report(2009-09), Community Dispute Resolution Centers Program DIRECTORY OF PROVIDERS(2009-09), Community Dispute Resolution Centers Program STATISTICAL SUPPLEMENT(2009-09)에서 인용한 것임.

18) 뉴욕 주법원 산하 지역분쟁해결센터의 조정률은 75.6%로 발표되어 있으나, 이 수치는 조정센터에 접수된 사건 중 연락이 되지 않

(3) 분쟁해결기구 지원센터의 설치문제

- 분쟁해결기구 지원센터는 ADR 관련 정책개발과 정보교환, 홍보 등의 역할을 하는 기구(이른바 정보 센터로서의 역할 ; clearinghouse)로서 필요할 것으로 보인다.
 - 이러한 지원센터의 실질적 주요업무는 법원연계조정 활성화가 될 것이고, 우리나라 각종 ADR 기구에 대한 정보수집 · 교환 · 홍보 역할을 담당하여야 할 것이다.
 - 그 밖에 민간주도형 ADR 사업자에 대한 인증업무의 문제가 있는데, 국가기구가 이와 같이 민간주도형 ADR 사업자에 대한 인증을 부여하는 제도는 일본에서 시도하고 있는 것으로서 제도의 필요성에 대한 검증이 더 필요하다. ADR이 가장 활성화되어 있는 미국에서는 이러한 인증제도를 두고 있지 않다는 점도 고려해야 한다. 민간주도형 ADR은 국가인증을 통해 활성화되는 것이 아니라 소송대비 경쟁력을 갖추어야 활성화되는 것이기 때문이다.
- 이러한 지원센터를 어떤 국가기관 산하에 둘 것인지도 문제가 된다.
 - 만일 지원센터를 행정부 산하에 둘 경우 가장 큰 업무분야가 될 법원연계조정과 관련하여 행정부의 사법부에 대한 간섭의 문제가 생길 수 있다. 또한 법무부는 국가 관련 민사분쟁에서 국가를 대리하므로 국가 관련 분쟁에 대한 ADR을 포함한 ADR 정책 전반을 관장하기에는 적합하지 않아 보인다. 참고로 법무부 산하 대한법률구조공단에서는 국가를 상대로 하는 민사사건을 법률구조 대상에서 제외하고 있다. 행정부는 행정부 관련 분쟁의 ADR 처리 활성화에 정책목표를 둘 때 사회 전반에서 ADR 활성화가 이루어 질 수 있다는 점은 미국의 사례에서 본 바와 같다.
 - 따라서 지원센터는 법원연계조정을 관리할 대법원 산하에 일종의 독립 위원회 형식으로 두는 것을 고려할 필요가 있다. 다만 위원회의 구성은 대통령, 국회, 변호사단체 등이 지명하는 위원들을 포함시켜 우리나라 ADR 전반에 대한 정책수립을 할 수 있도록 할 필요가 있다. ◇ 미국 앨라배마주 대법원 산하의 분쟁해결위원회와 분쟁해결센터 사례 참조.

〈미국 앨라배마 주 대법원 산하의 분쟁해결위원회와 분쟁해결센터〉

앨라배마 주 대법원은 1994년에 분쟁해결위원회를 두고 그 집행기관으로 분쟁해결센터를 설치하였음.²⁰⁾

거나 조정부적합하거나, 당사자가 출석하지 않아 조정을 진행할 수 없었던 사건 등을 제외한 수치임. 접수된 모든 사건 38,590건 중 조정으로 종국된 사건은 16,299건이므로 결과적으로 조정종국률은 42.2%로 볼 수 있을 것임.

19) 각 지역에 따라 차이는 있으나 사건이 가장 많은 카운티 분쟁해결센터 순으로 보면, 평균처리기간은 Nassau 6.1일(3,408건), Richmond 23.2일(3,087건), Kings 25.5일(2,805건)임.

20) 이하 앨라배마 주 분쟁해결센터 등에 관한 설명은 Alabama Center For Dispute Resolution, 2008 Annual Report에서 참조한 것임.

- **분쟁해결위원회 (Supreme Court Commission on Dispute Resolution)**

분쟁해결위원회는 주지사, 하원의장, 대법원, 항소법원 및 지방법원, 변호사회 등이 지명한 자로 구성되는데 모두 20명으로 구성되어 있음.

위원회는 법원, 변호사회 등과 긴밀하게 협력하여 분쟁해결센터의 업무를 감독하고 ADR 발전을 위한 각종 업무를 함.

- **분쟁해결센터 (Alabama Center for Dispute Resolution)**

분쟁해결센터는 앨라배마 주 내에서 각종 ADR의 중심점 또는 정보센터(clearinghouse)로서의 기능을 하며, 분쟁해결위원회의 집행기관임.

ADR 관련 정보를 수집하고 전달하며, 조정과 중재 관련 입법, 통일법, 사건 등을 모니터하고, ADR 관련 조사연구, 법원조정프로그램, 관련 규정, 통계, 지역공동체 조정프로그램(communitiy mediation program) 등을 지원하고, 나아가 학교의 또래조정(peer mediation)에도 관여하고 있음. 로스쿨과 대학에서의 분쟁해결 프로그램을 지원하고, 조정위원, 중재인 교육·훈련에 관여하며, 대중과 기업에 ADR 관련 정보를 전파하기 위한 적극적 활동을 하고 있음.

- ▶ **ADR 실적 등**

앨라배마 주는 인구가 약 440여 만 명으로서, 주 전체에 등록된 조정인(Registered Mediator)이 352명이고, 2008년 한해 동안 1, 2심 및 민사, 이혼사건 등 조정절차가 진행된 사건이 총 3,813건이고 그 중 해결된 사건이 2,873건으로서 75.35%의 해결률을 보이고 있다고 함.

조정절차가 진행된 사건수가 가장 많았던 해는 2001년으로서 8,152건에서 조정절차가 진행되어 7,185건이 해결된 바 있음.

다. 분쟁해결의 효력

(1) 합의시 재판상 화해의 효력 인정 여부

- 사법주도형 ADR의 경우 분쟁해결의 결과에 재판상 화해의 효력이 부여되고, 행정주도형 ADR의 경우 입법에 의하여 그 분쟁해결의 결과에 재판상 화해의 효력을 부여할 것인지 민법상 화해계약의 효력만 인정할 것인지가 정해져 있다. 행정주도형 ADR의 경우 분쟁해결의 결과의 효력에 관한 일반규정을 두는 것은 개별 법률과의 충돌을 야기하므로 쉽지 않을 것이나, 일반규정을 두고 개별 법률에서 달리 정할 수 있다고 하는 규정방식도 가능할 것이다.
- 문제는 ADR 기본법 제정에 있어서 법원의 ADR에서의 분쟁해결 결과에 재판상 화해의 효력을 부여하는 것이 옳은지 민법상 화해의 효력만 인정하는 것이 옳은지가 선결과제가 될 것이다.
 - 법원의 분쟁해결절차는 법원에서의 절차가 아니므로 분쟁해결 결과에는 민법상 화해의 효력만 인

정하는 것이 원칙일 것이다. 미국이나 일본의 경우가 이와 같다. 그러나 미국의 경우 법원의 분쟁 해결절차에서의 합의의 효력에 대하여 통상의 합의보다 그 이행의 문제를 원활하게 하는 장치를 두고 있음을 고려할 필요가 있다.

- 법원의 분쟁해결절차의 활성화를 꾀하고 당사자간의 실효적인 분쟁해결을 위하여 일정한 자격이 있는 자(예를 들어 법조경력 15년 이상의 자)가 ADR을 주재하고 당사자 쌍방이 참석한 경우에 한하여 재판상 화해의 효력을 인정하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

(2) 시효의 중단 인정

- 일정한 사유로 분쟁해결절차가 종료하여 일정한 기간내에 법원에 소를 제기하였을 경우에 분쟁해결절차 청구시에 소를 제기한 것으로 보아 분쟁해결절차의 활성화를 꾀하는 방안을 검토할 필요가 있다.
 - 따라서 일정한 법원외부 분쟁해결절차 신청의 경우 합의가 성립하지 않더라도 1개월 또는 2개월 이내에 소를 제기하면 분쟁해결절차 신청시 소멸시효가 중단되는 것으로 함으로써 당사자들이 분쟁해결절차에 더욱 집중할 수 있도록 할 필요가 있다. ⇨ 일본의 ADR 촉진법 참조.

(3) 소송절차의 중지

- 법원외부 분쟁해결 절차를 활성화하기 위해서는 당해 사건에 관련하여 소송이 계속중인 경우 소송절차를 중지하는 방안을 고려할 필요가 있다.
 - 민간 분쟁해결절차를 이용하다가 일방 당사자가 소송을 제기하는 경우 통상 민간 분쟁해결절차는 종료되는 비효율성이 있다.
- 민사조정법에 따른 민사조정규칙에서는 조정신청사건 진행중 당사자가 소송을 제기한 때에는 수소법원이 결정으로 조정이 종료될 때까지 소송절차를 중지할 수 있고(4조 1항), 수소법원이 소송사건을 조정에 회부한 경우 그 절차가 종료될 때까지 소송절차는 자동 중지(4조 2항)되는 것으로 규정하고 있다.
- 법원외부 분쟁해결절차의 경우 소송이 진행중이더라도 위 민사조정규칙 4조 1항과 같이 당사자들이 공동으로 법원에 소송절차 중지신청을 할 경우 법원이 기간을 정하여 결정으로 소송절차를 중지할 수 있도록 할 필요가 있다. ⇨ 일본 ADR 촉진법 참조.
 - 다만 무분별한 소송 중지를 막기 위해서 일정한 사유하에 법원이 중지 결정 여부를 결정할 수 있도록 할 수 있을 것이다.

V. ADR 활성화를 위한 준비사항

- ADR 기본법은 ADR 활성화를 주된 목적으로 한다. 따라서 ADR 기본법을 제정하기 전이라도 ADR 활성화를 위하여 준비할 사항을 검토해 본다.

1. 법원 ADR의 활성화

- 민사조정
 - 현재까지의 수소법원 조정위주의 조정실무에서 탈피할 필요가 있는데, 이를 위해서는 조정위원의 책임조정, 외부조정기관과의 법원연계조정을 활성화시킬 필요가 있다(서울중앙지법 조기조정 시범실시 참조).
 - 다양한 조정기법을 개발하고 시범실시함으로써 분쟁당사자에게 선택지를 넓혀줄 필요가 있다(배심조정, 조정중재 등).
- 민사중재
 - 우리나라 대표적 중재기관인 대한상사중재원과의 협력하에 소송사건을 비구속적 중재에 회부하는 제도를 고안하여 시범실시할 필요가 있다.
 - 이는 장차 민간형 ADR 기구가 활성화될 때 법원연계 ADR의 한 분야가 될 수 있다.

2. 법원외부 ADR의 경쟁력강화

가. 민간주도형 ADR

- 현재 가동중인 대한상사중재원이나 서울지방법원사회 중재센터, 한국기독교화해중재원 등은 향후 민간형 ADR 모델이 될 수 있도록 소송대비 경쟁력을 갖추고 ADR 접수건수를 증가시키려는 시도를 해야 한다.
- 언급한 민간형 ADR 기관은 조정·중재인의 질적 수준이 최고 수준임에도 불구하고 이용실적이 저조한 이유를 분석할 필요가 있다. ADR의 장점이 소송과 대비하여 신속, 저렴한 데에 있는데, 우리 법원 소송이 신속, 저렴하게 진행된다고 한다면 ADR 활성화는 결국 소송과 대비한 경쟁력에 달려 있다. 그 경쟁력은 전문성 또는 무료봉사 등이 될 수 있을 것이다.

나. 행정주도형 ADR

- 행정주도형 ADR 기관의 위원 중에 높은 경력의 법조인을 포함시키고, 위원의 업무처리상 독립성을 강화하여 분쟁당사자의 신뢰를 획득할 필요가 있다.
- 전문성을 갖춘 행정주도형 ADR 기구는 각종 다양한 전문적 중재기관의 탄생의 밑거름이 될 수 있다. 이러한 전문적 중재기관은 중재뿐 아니라 법원과 연계된 조정서비스도 제공함으로써 많은 사건을 처리하면서 그 실적을 쌓아갈 수 있다.
 - 예를 들어 금융분쟁조정위원회에서 많은 법원연계조정 및 중재사건을 처리하면서 전문성을 쌓고, 수준 높은 중재, 조정을 확보한다면 금융분쟁중재원으로 독립 발전할 수 있을 것이다.

3. 질적 수준 높은 조정인 양성

- ADR의 성공의 열쇠는 ADR 절차 주재자라고 할 수 있다. 훌륭한 조정·중재인을 양성함으로써 ADR은 더욱 발전하고 신뢰를 얻을 수 있다.
- 조정위원 주도형 책임조정 또는 법원연계조정에 많은 변호사들이 참여하도록 함으로써 실무를 통한 조정인 양성 효과를 얻을 수 있다.
- 최근 미국의 로스쿨에서는 “think like a judge”를 가르친다고 한다. 로스쿨 교육과정에 ADR 과정을 포함시키고, 외부 ADR 기관과 연계하여 조정사건 등에 참여함으로써 예비 조정인을 양성할 필요가 있다.

4. 일반대중의 ADR에 대한 이해와 교육

- ADR이 활성화되기 위해서는 ADR 기관이나 담당자도 중요하지만, 분쟁당사자들이 ADR 절차 및 장점에 대한 이해가 있어야 하는데, 이러한 ADR에 대한 이해를 위해서는 ADR 교육이 필요하다. 그런데 ADR 전공자가 아닌 일반인이 가장 좋은 효과를 얻을 수 있는 교육방법은 실제 사건을 통해 보고 익히는 것이다.
- 그 방법은 포레조정을 통해 초, 중, 고교 학생시절에 갈등해결기법을 체득하게 하고, 주민배심조정을 통해 사회인들에 대한 분쟁해결교육을 하는 것이다.

또래조정

• 개 요

또래조정은 조정기법을 초, 중, 고등학교 학교생활에 적용하는 것으로서, 학생들이 직접 조정위원이 되어 실제 갈등해결에 참여하는 것이다. 당초 미국에서는 교내 폭력을 감소시킬 목적으로 도입되었으나, 점차 분쟁해결교육에 중점을 두게 되었다. 미국의 초, 중, 고등학교의 70~80%가 또래조정 등 분쟁해결 프로그램을 시행하고 있다고 한다.

또래조정은 시시비비를 가리는 Win-Lose 모델이 아니라 Problem-Solving 모델이다. 즉 또래조정위원은 갈등당사자들이 서로 충분한 대화를 통해 자율적으로 문제를 해결하도록 도움을 주는 역할을 한다. 갈등당사자가 서로 갈등 상황에 대한 자신의 생각을 정확히 표현하고, 문제점을 인식하도록 함으로써 문제해결 방안을 모색하는 것이다.

또래조정사건으로는 피해가 큰 사건은 제외되고, 사소한 신체적 싸움, 말싸움, 욕설, 왕따, 사소한 물건 파손, 절도 등이 대상이 된다.

• 또래조정교육과 또래조정위원의 선발

또래조정위원은 학생들 중에서 선발한다. 주로 대화를 촉진하고 비밀을 잘 지킬 수 있는 학생들이 또래조정위원으로 적합하다.

또래조정제도 시행을 위해서는 또래조정위원에 대한 교육도 필요하지만 일반학생들에 대하여도 또래조정제도를 이해시키는 교육이 필요하다.

• 또래조정 절차

갈등이 발생한 경우 또래조정신청을 하면, 갈등당사자 쌍방에게 또래조정 절차를 안내하고, 당사자 쌍방으로부터 또래조정에 동의받음으로써 또래조정이 시작된다.

또래조정위원은 통상 2~3인을 지정하되, 갈등당사자의 학년, 학급을 고려하여 적절히 지정한다.

또래조정은 편안한 분위기의 또래조정실(학교 상담실 등)에서 진행하는데, 갈등당사자 및 또래조정위원이 참석하고, 또래조정위원의 주도로 진행한다. 통상 갈등당사자가 서로 마주보고, 각각 옆에 또래조정위원이 앉는다.

또래조정위원은 먼저 또래조정 취지를 설명하고, 또래조정절차중 경어 사용 요청을 한다. 다음으로 또래조정위원 및 갈등당사자를 상호 소개하고, 갈등당사자가 차례로 갈등상황 설명하는데, 이때 상대방은 끼어들지 않고 경청하도록 한다. 그 후 갈등당사자가 서로 상대방이 한 이야기를 그대로 정리하도록 한다. 즉 “상대방은 ………라고 합니다” 하는 식이다. 그리고 이와 같은 과정을 마친 후 또래조정위원이 갈등상황을 요약 정리하고, 서로 해결방안을 모색하도록 하고, 대안도 제시한다. 또래조정에서 합의가 성립한 경우 합의내용을 상호 확인하고 서면으로 합의를 작성하여 서명하고 봉합하여 합의서 내용에 대한 비밀유지를 한다. 또래조정에서 합의가 성립되지 못한 경우에는 교사조정위원회로 회부하여 조정을 시도하고 역시 합의가 되지 않을 경우 교사조정위원회가 중재안을 제시할 수 있다.

• 또래조정의 효과

통상 학생들 사이의 갈등상황은 처음에는 사소한 것에서 점차 크게 비화하는 경향이 있다. 또래조정은 사소한 단

계에 있는 갈등을 해결함으로써 큰 분쟁을 사전에 방지하는 역할을 한다.

또래조정을 통해 교내 폭력 등 갈등상황이 감소되고, 대화를 통해 문제를 해결하려는 바람직한 교내분위기가 조성된다. 학생들은 갈등해결 기법을 터득하고, 갈등상황 인식 및 해결능력이 향상된다. 더 나아가 사회갈등을 해결할 미래의 사회지도자가 양성된다.

• 인천연수초등학교 사례



선발된 또래조정위원 12명



또래조정 모습

배심조정

• 배심조정의 개요

배심조정은 미국식 민사배심재판 기법을 활용한 조정이다.

6 내지 12명의 조정위원이 조정배심을 구성하고, 원,피고 쌍방은 조정장(재판장)의 절차 진행에 따라 조정배심 앞에서 사실관계를 설명하고 조정안을 제시한다. 그 후 조정배심이 평의를 통하여 2/3 이상의 찬성을 얻은 조정안을 당사자에게 제시하는데, 조정배심 평의에는 조정장이 참석하지 않는다.

법령상 근거를 보면, 민사조정법 8조는 “조정위원회는 조정장 1인과 조정위원 2인 이상으로 구성한다”라고 되어 있는데, 배심조정은 조정장 1인과 조정위원 6~12인으로 조정위원회를 구성하여 조정을 시행하는 것이다.

• 배심조정 유사제도 (미국의 간이배심재판 Summary Jury Trial)

간이배심재판(SJT ; Summary Jury Trial)은 1980년대 초에 미국 오하이오주 북부지구 연방법원 판사 토마스 램브로스(Thomas Lambros) 판사가 고안한 것으로서, 1990년 미국 민사사법개혁법에서 ADR기법의 하나로 규정되었다. 현재 뉴욕주 1심 법원(특히 8지구)에서 활발하게 시행중인데, 뉴욕주 Chautauqua 카운티 법원에서는 10만 불 이하의 복잡하지 않은 상해 등으로 인한 손해배상사건에서 시행하고, Erie 카운티 법원에서는 일반 민사사건에 대해 시행하고 있다고 한다.

간이배심재판은 일반 민사배심재판과 동일하게 진행하되 1-2일에 절차가 종결되고, 배심의 판결효력은 최종적이 아니라 권고적(advisory verdict)이라는 특징을 가진다. 다만 당사자가 최종적 효력을 갖는 것으로 합의할 수 있다.

배심평결 후 당사자 및 소송대리인은 배심원들을 상대로 평결에 이르게 된 이유 등을 질문하고 배심원들은 이에 답하는 절차를 가지는데, 이를 통해 당사자들은 향후 정식배심재판으로 갈 경우 결과를 예상할 수 있게 되므로 분쟁해결을 촉진하게 된다고 한다. 따라서 배심의 평결은 분쟁해결을 위한 새로운 기준 또는 협상안이 되어 당사자 사이의 새로운 협상이 시작된다.

• 우리나라 배심조정

① 광주지방법원 장흥지원 (2006년 ~)

장흥지원은 국내 초미니 법원이다. 장흥지원 관할지역은 장흥군, 강진군으로서 정(情)을 바탕으로 하는 공동체적 사회성격이 강하다. 2006년에 배심조정을 처음 시행한 이래 매년 2-3건 시행중이다.

배심조정 장소로서 현재 문화예술회관 또는 군민회관을 활용하여 주민들에게 찾아가는 배심조정제도를 시행 중이다.

최초 배심조정사건은 법원 조정위원으로 배심을 구성하였는데, 그 후 사건들에서는 장흥지원 관할인 장흥군과 강진군에서 군청의 협조하에 주민들 중에서 배심조정위원을 모집하고, 배심조정위원 중 추첨으로 사건마다 조정배심을 구성하여 배심조정을 시행하고 있다.



② 인천지방법원 (2009년 ~)

인천지법에서는 2009년에 배심조정을 시행하였다.

인천지법은 장흥지원과는 달리 대규모 법원이고, 정(情)을 바탕으로 하는 공동체적 사회라기보다는 이익이 지배하는 지역사회다.

인천지법에서는 소규모 개별사건보다는 이해관계가 첨예하게 대립하는 다수당사자 관련 대규모 복잡사건을 배심조정 사건으로 선정하였다.

인천지법 조정위원들은 다양한 직역으로 구성되어 있으므로, 다양한 직역에서 무작위로 선정한 조정위원들로 조정배심을 구성하였고, 배심조정장소로서는 국민참여재판(형사)을 진행하는 대법정을 활용하였는데, 배심원석 및 빔프로젝터가 설치되어 있다.



• 배심조정의 의의

당사자의 입장에서 배심조정위원으로부터 배심조정안과 그 근거를 청취함으로써 일반인들의 사건에 대한 평가를 알 수 있다. 배심조정으로 바로 분쟁해결이 되지 않더라도, 분쟁해결을 위한 새로운 제안으로서 당사자 사이의 새로운 협상의 출발점으로 삼을 수 있다.

배심조정위원의 입장에서는 실제 사건의 평의과정에 참여함으로써 대화와 설득문화를 직접 경험하고, 건설적 분쟁해결안 제시의 중요성을 인식하게 되며, 지역사회 분쟁해결에 더욱 큰 관심을 가지게 된다.

법원의 입장에서는 소송당사자들이 배심조정위원을 대상으로 이해하기 쉽고 핵심적인 구술변론을 하게 되므로, 구술심리의 극대화 효과를 가져오고, 배심평의결과를 통해 사건에 대한 일반인의 관점과 견해를 알게 된다.

5. 국가 등 공공기관의 ADR에 대한 태도 전환

- ADR 활성화를 위해서는 ADR을 통한 신속한 분쟁해결은 사회적 분쟁해결비용을 낮추어 국민경제에 도움이 된다는 인식의 전환이 필요하다. 특히 국가·지방자치단체, 공기업 등 공공기관이 선도적으로 조정·중재의 장점을 인식하고 적극 장려해야 한다.
- 물론 소송물 가액이 큰 경우에는 법적 판단이 필요할 수 있으나, 통상 민사단독 관할사건 또는 다툼이 있는 금액이 5,000만원 이하인 사건의 경우에는 조정·중재를 통한 신속한 분쟁해결의 필요성이 더욱 크다.
- 당해 공공기관의 분쟁해결 시간과 비용을 절약할 뿐 아니라 분쟁 상대방의 시간·비용을 절약하게 함으로써 미해결분쟁으로 인한 사회적 비용을 낮출 수 있다. 미국의 경우 대통령이 나서서 연방기관에 대하여 ADR을 통한 분쟁해결을 장려하고 있음을 주목할 필요가 있다.

VI. 결 론

- 미국의 연방 ADR법은 법원연계 ADR 위주로, 일본의 ADR 촉진법은 민간사업자에 의한 인증분쟁해결절차 위주로 규정하고 있다. 우리나라가 이 시점에서 ADR 기본법을 제정한다면 ADR 활성화를 위해 법원연계 ADR에 관한 규정은 둘 필요가 있으나 인증분쟁해결절차를 둘 것인지에 관해서는 일본에서의 시행결과를 검증하여 신중하게 결정할 필요가 있다.
- ADR의 A는 Alternative, 즉 대체적이라는 뜻이다. 이는 결국 재판이나 소송을 대신하는 다른 선택인 만큼 그 선택지가 하나가 아니라 다양해야 한다. 즉 획일화 또는 집중화되는 ADR은 바람직하지 않다. 그 형태 역시 형식과 절차에 따라야 하는(formal) 소송과 대비하여 형식에 구애받지 않는 것(informal)을 특징으로 하므로 국가로서는 획일적 관리보다는 다양한 형태의 발전을 촉진해야 할 필요가 있다.

- 물론 다양한 형태의 ADR로 인하여 통제와 관리가 필요한 단계가 된다면 국가에 의한 적정한 관리가 필요할 수도 있다. 그러나 ADR의 특성상 분쟁당사자의 자기결정권이라는 지렛대에 의하여 경쟁력있고 신뢰받는 ADR은 국가의 통제 없이도 발전할 것으로 예상된다.
- 분쟁해결제도를 관리하는 국가로서는 궁극적 분쟁해결제도인 소송절차를 더욱 신뢰받는 형태로 발전시키는 것을 우선 순위로 생각해야 한다. 이와 같은 신뢰받는 소송제도를 전제로 이러한 소송대비 경쟁력을 갖출 수 있는 ADR을 활성화시켜야 한다. 소송대비 경쟁력을 갖추기 위해서는 민간 또는 행정주도형 ADR 기관 스스로의 노력이 필요하다. 국민의 신뢰는 법률이 제정된다고 하여 바로 생기는 것이 아니라 꾸준한 관리와 점검을 통해서 얻을 수 있는 것이다.
- 현시점에서 우리나라는 소송폭발현상을 보인다고 할 수 있다. 이러한 경우 국가로서는 소송을 ADR로 적절하게 회부하여 처리하는 시스템을 효율적으로 설계함으로써 소송부담을 줄여 재판의 질적 수준을 유지시킬 필요가 있다. 따라서 우리가 제정할 ADR 기본법은 효율적인 법원연계 ADR 시스템을 구축하는 내용을 담아야 할 것이다.
- 다음으로 소송을 제기하지 못하거나 소송에 부적합한 미해결 분쟁을 ADR로 끌어내기 위한 ADR 시스템도 구축해야 한다. 수수료 수입을 전제로 하는 민간주도형 ADR에서는 담당할 수 없는 분야임으로 국가예산을 투입하는 법원조정 또는 법원조정센터로 신청하게 하고, 소송구조 또는 법률구조와 연결하여 처리해 줄 수 있을 것이다. 프로보노를 기반으로 하는 각종 민간주도형 ADR의 참여를 유도할 수도 있다.
- 이와 같은 법원연계 ADR이 활성화되려면 법원소송사건을 회부받을 다양한 ADR 기관이 존재해야 한다. 법원 조정센터가 가동 중에 있는 이상, 이와 별도로 국가가 예산을 투입하는 새로운 분쟁해결기구 설립하는 것은 예산낭비적 성격이 크다. 현재 가동중인 민간주도형 ADR 기관인 대한상사중재원과 변호사회 중재센터를 확대하여 많은 법원연계조정사건을 처리하게 할 수 있다. 이와 아울러 각종 전문기관이나 봉사단체의 참여도 유도할 수 있다. 행정주도형 ADR 기관이 전문성을 갖추고 있다면 여기에 소송사건을 조정회부하여 재판전에 조정을 받도록 하는 방법도 매우 효율적일 것이다.
- 이와 더불어 국가 등 공공기관은 ADR에 긍정적 태도를 가지고 자신들의 사건을 ADR을 통하여 해결하는 것을 장려하는 정책을 취함으로써 ADR에 의한 분쟁해결의 장점을 홍보하는데 선도적 역할을 하여야 한다.
- 또한 ADR 활성화를 위해서는 분쟁당사자에 대한 ADR 교육도 필요한데, 가장 효과적인 교육은 직접 경험해 보는 것이다. 학교생활에서의 포레조정과 지역주민들이 참여하는 배심조정은 좋은 교육 기회가 될 수 있다. □

“가칭 ADR 기본법의 제정방향과 선결과제”에 대한 지정토론문

홍 일 표

(국회의원, 한나라당 · 인천 남구 갑)

종교단체, 지역공동체 등 소송에 의하지 않는 분쟁해결방안은 어느 시대, 어느 사회에서나 있어왔지만, 20세기 후반부터 미국, 일본, 독일 등 세계 각 국가는 소송제도의 한계나 분쟁해결을 위한 비용 등의 문제로 ADR(Alternative Dispute Resolution) 이용을 촉진하는 정책을 사용해왔습니다. 우리도 ADR에 대한 외국의 사례 소개나 논의는 오래전부터 있어왔지만, ADR의 활성화는 아직 미흡한 상태입니다.

이러한 측면에서 언론중재위원회와 한국조정학회의 2010년 공동세미나는 ADR기본법 제정의 필요성 및 입법 전에 선결해야 할 과제를 다루면서 기존의 외국사례 소개나 유용성, 필요성 논의에서 한 단계 더 진화한 의의가 있습니다. 특히 ADR이 풀뿌리 분쟁해결제도 이기 때문에, 이번 논의를 통해서 우리 고유의 모델이 정립되기를 기대합니다.

그러나 이러한 논의에 앞서서 전제해야 할 것은 신속성, 경제성, 유연성, 전문성, 자주적 결정 등의 특성을 지닌 ADR이 소송보다 우월한 제도도 아니고, 또 극단적으로 소송을 대체하는 제도도 아니라는 것입니다. ADR에 관한 찬반론이 상존하고 있는 상태에서 소송제도의 발전과 ADR 활성화의 균형이 필요할 것입니다. 소송절차에 대한 추가적 절차가 아닌 대체적 절차로서 ADR과 법원의 재판이 상호보완적 관계 속에서 국민들의 권리구제에 만전을 기하도록 해야 할 것입니다.

우선 입법방식에 있어서 법원연계형으로 할 것인지, 민간주도형으로 할 것인지 하는 제도 설계 전반의 문제에 있어서 충돌부분이 있습니다. ADR의 자율적 운영을 존중하면서도, 분쟁해결제도로써 법원 외부의 ADR에 대한 국민적 인식이나 신뢰수준이 높지 않은 점을 감안해서 법원과의 연계성에 대한 합리적 방안을 모색해야 할 것입니다. 미국의 ADR인 이웃분쟁센터의 경우 2003년 법원회부 사건이 56%

에 이르는 등 법원에 대한 의존도가 높아져서 ADR의 본질에서 벗어났다는 비판을 받고 있지만, ADR 활성화를 위해서는 불가피한 측면이 있다고 보입니다.

다만 ADR 회부제도 도입 시에는 국민의 선택에 맡길 수 있도록 당사자의 동의를 필요로 한다고 볼 수 있습니다. 이것은 제도적 장치에 대한 선택지를 분쟁 당사자에게 부여하면서도 ADR이 독자성과 경쟁력을 갖추고 성장할 수 있게 하는 측면에서도 고려해야할 부분이라고 여겨집니다.

특히 제도 설계가 일본식 국가인증제도 도입부분에 대한 논란도 있기 때문에 이 부분에 대한 논의가 필요합니다. 정준영 판사님은 법원연계형 위주로 하면서 일본식 국가인증제도 도입에는 검증의 필요성을 제기하며 신중한 입장을 취했지만, 그동안 학계 일각에서는 민간 ADR 중심의 법제를 검토하면서 국가인증제도 도입의 필요성을 지적하는 의견도 있습니다. 장기적으로 보면 민간주도형 ADR이 바람직하지만 국가인증제도 도입이 필요조건인지에 대해서는 실증적 검토가 필요할 것으로 보입니다.

분쟁해결기구 지원센터의 설치와 관련해서는 법원과의 연계를 고려해야겠지만, ADR이 자칫 또 하나의 법원으로 오인 받을 수 있기 때문에 정 판사님의 견해대로 대법원 산하의 독립위원회 형식으로 하면서 위원 구성을 대통령과 국회 추천, 변호사협회 등의 추천을 통해 탈법원화하면서 민간 대표성을 강화하는 것도 한 가지 방안이라고 봅니다.

ADR에 의한 분쟁해결결과에 재판상 화해의 효력을 부여할지, 민법상 화해의 효력만 인정할지가 논란이 되고 있습니다. 학계에서는 분쟁당사자가 ADR결정을 임의로 따르지 않는 경우에 강제집행을 위하여 다시 소를 제기하여야 한다고 하면 ADR의 신뢰나 권위가 실추되어서 ADR을 이용하려고 할 사람이 없어지기 때문에 법적 집행력이 부여되어야 할 필요가 있다는 주장이 있습니다.

반면에 정 판사님은 법원의 분쟁해결절차는 법원에서의 절차가 아니므로 분쟁해결 결과에는 민법상 화해의 효력만 인정하는 것이 원칙이지만 일정조건 하에서 재판상 화해의 효력을 인정하는 방안도 고려할 수 있다고 밝혔습니다. ADR에 기판력을 인정하는 것은 당사자의 합의에 흠이 있을 경우 구제가 어려워지고, 반대의 경우 ADR 활성화에 저해되기 때문에 일정한 요건을 갖추는 것을 전제로 집행력을 부여하는 방안이 합리적이라고 보입니다. 이밖에 시효의 중단이나, 소송절차의 중지 등과 관련해서는 특별한 이견이 없는 것으로 보입니다.

ADR 기본법을 마련하고, 이용을 장려하여도 수용자의 만족이 없다면 사회적 저평가에 따라서 무용

지물화 될 수 있습니다. 경제성 등의 장점에도 불구하고 법원의 판단과 ADR의 조정이 다르다면, ADR을 찾을 이유가 없어지기 때문에 ADR의 질을 높이는 방안을 강구해야하며, 훌륭한 조정·중재인 양성에 대한 방안을 찾아야할 것입니다. 법학전문교육대학원의 교육과정을 ADR 연수기관으로서 기능하도록 하고, 법학전문대학원생들을 ADR 전문가로서 양성할 필요가 있습니다. ADR을 활성화하기 위해서는 ADR에 대한 정보제공도 중요하며, 법원, 경찰서, 자치단체의 일선 행정기관 등에 ADR에 대한 홍보를 할 수 있는 시스템을 갖춰야할 것입니다.

ADR 기본법의 방향을 어떻게 정립할 것인가 하는 문제는 ADR이 대두되는 배경과 무관한 것은 아니라는 생각입니다. 기존의 소송제도에 대한 불신 때문이라면 민간주도형이 적합할 수 있고, 법원의 강한 의지라면 법원연계형을 배타시 할 필요는 없다고 봅니다. 그러나 사법제도 전반에 대한 개혁차원에서 보면, 소모적 논쟁보다는 국민들의 권리구제에 에너지를 집중할 필요가 있습니다. 특히 이 과정에서 각국의 ADR 현상과 소송제도는 다양하기 때문에, 미국식과 일본식 모델의 단순한 이식이 아닌 우리만의 모델을 찾는 논의가 전개되어야할 것으로 생각합니다.

특히 오늘 발제문에는 포함되어 있지는 않지만, 법 제정을 위해서는 ADR제도를 전반적으로 연구, 검토하기 위해 학계에서 주장하고 있는 ‘ADR제도검토위원회’의 설치도 좋은 방안으로 보입니다. 현재 사법제도개혁이 국회차원에서 입법방식으로 진행되고 있지만, 지금 당장 ADR에 관한 법률을 제정하기 보다는 ‘ADR제도검토위원회’를 설치하고 법조계, 학계, 민간단체 등이 참여해서 ADR제도의 발전기반에 관한 다양한 검토와 의견교환 및 ADR 기본법의 기본적 방향을 도출하는 것이 좋을 것 같습니다. 오늘 발제를 맡아주신 정준영 판사님과 토론자인 유병현 교수님이 주신 귀한 말씀들은 잘 새겨서 앞으로 국회에서 논의과정이 있게 된다면 충실히 반영하도록 노력하겠습니다. □

“가칭 ADR 기본법의 제정방향과 선결과제”에 대한 지정토론문

유 병 현

(고려대 법학전문대학원 교수)

I. 선결과제의 문제

1. 법원의 조정

(1) 외부조정기관의 활용문제

현재 우리나라에서 가장 많이 이용되고 있는 조정은 법원의 조정입니다. 대법원은 조정을 활성화시키기 위하여 많은 노력을 하고 있으며, 실무상 발생하는 조정의 문제점을 개선하려고 많은 노력을 하고 있는데, 법원의 조정은 다른 기관의 조정의 롤모델이 될 수 있다는 점에서 매우 바람직한 일이라고 할 수 있습니다. 그런데 종래 법원의 조정 문제점으로 지적된 것은 법원조정의 대부분이 수소법원 조정 및 강제조정이라는 데 문제가 있었습니다. 그러므로 발표자께서 설명하신 일종의 조기조정제도로써 외부 조정위원 또는 외부조정기관을 활용한 조정제도를 활성화시키는 것은 매우 의미 있는 일이라고 생각합니다. 다만 법원에도 조정위원회가 있는데 이것보다는 외부조정기관을 적극 활용하려는 특별한 이유가 있는지 추가로 설명하여주시면 감사하겠습니다.

(2) 수소법원조정의 문제

수소법원의 조정에서는 수소법원과 조정위원이 구별되지 아니하여 결국 소송자료와 조정자료가 혼동됨으로써 공정한 재판에 대한 신뢰를 담보할 수 없는 문제가 있습니다. 수소법원조정 및 강제조정은 조정의 본질에 반하므로, 이에 대하여는 재야에서 끊임없는 원성의 목소리가 있습니다. 현재 실무의 현

상에 비추어 수소법원조정을 당장 폐지할 수도 없는 것이 현실인데, 이를 위한 개선방법은 없을지 신중히 검토해보아야 한다고 생각합니다.

2. 법원의 분쟁조정기관

(1) 재판기관과 분쟁조정기관의 조화

법원의 조정제도를 활성화시키는 경우에는 법원의 재판기관과 법원의 분쟁조정기관이 체계적으로 조화를 이룰 수 있어야 한다고 생각합니다. 즉 헌법이 보장하고 있는 국민의 재판청구권을 더욱 충실히 보장하는 방향으로 외부 조정기관을 활성화시켜야 한다고 생각합니다.

그런데 외부분쟁조정기관의 조정에는 재판상 화해의 효력이 인정되는 경우가 많습니다. “재판상 화해”라는 용어는 국민들에게 일종의 착시현상을 일으키는 문제가 있다고 생각합니다. 재판상 화해란 법관 앞에서 화해를 하였다는 의미이지만, 그 효력은 기판력을 포함하는 확정판결과 같은 효력이며, 또한 창설적 효력도 인정됩니다. 만일 법문에서 조정의 효력을 “확정판결과 같은 효력”이라고 표현한다면 일반 국민들은 의아해 할 것입니다. 재판이 없었는데 재판과 같은 효력을 부여하는 것은 타당하지 않기 때문입니다.

ADR을 활성화시키려면 법원의 조정에 확정판결과 같은 효력을 부여해서는 안 될 것입니다. 확정판결과 같은 효력 및 기판력을 부여하게 되면 법원의 -예외적- 최종심사권이 배제되므로, ADR의 강조는 결국 국민을 재판청구권의 사각지대로 내모는 결과가 될 것이기 때문입니다.

ADR의 실효성확보는 ADR 기관이 일정한 요건을 갖춘 경우의 집행력 부여 등의 방법으로 꾀할 수 있을 것입니다. 물론 보다 중요한 것은 ADR 절차가 ADR 절차답게 운영되는 것입니다.

(2) 행정형 ADR 기관의 성격

행정형 ADR은 분쟁해결기관보다 피해구제기관의 성격이 강합니다. 행정형 ADR이 활성화되기 위해서는 피해구제기관으로서의 기능과 분쟁해결기관으로서의 기능을 명확히 구별하여 이원적으로 운영할 필요가 있습니다.

3. 조정위원의 교육

조정을 활성화시키기 위해서는 조정위원회에 대한 체계적인 교육이 필요합니다. 이러한 교육의 주체는

법원이 될 수 있을 것입니다. 법관이라도 교육의 대상에서 예외가 될 수는 없을 것입니다.

II. ADR 기본법의 제정문제

몇 가지만 언급하도록 하겠습니다.

1. 기본법의 체계적 지위

ADR 기본법의 제정은 ADR의 기본틀을 바람직한 방향으로 규율하여 ADR의 발전 및 활성화를 꾀한다는 데 의미가 있을 것입니다.

다만 발표자께서도 지적하시는 바와 같이 기존의 다른 법률과 충돌하지 않도록 하고 법체계의 혼란을 막기 위해서는 “다른 법률에 특별한 규정이 없는 경우에 한하여 적용되는 것”으로 하되, 모순되는 다른 법률의 규정들은 해당 분쟁분야의 특수한 사정에 기인하는 것이 아닌 한 점차 기본법의 규율로 수정 또는 대체되어야 할 것입니다.

2. 국가의 ADR 장려책무

국가는 ADR을 장려할 책무가 있음을 선언하여야 하고, 실제로도 실무상 국가기관이 당사자인 분쟁의 경우에는 원칙적으로 ADR을 활용하도록 하여야 할 것입니다. 국가기관에 대한 감사원 감사시에도 피감기관의 ADR의 이용을 지적대상으로 할 것이 아니라 ADR의 이용을 시도하지 않는 것을 지적 대상으로 하여야 할 것입니다.

또한 초·중·고등학교 교과과정에서도 분쟁의 자율적 해결방법에 대한 체계적인 교육이 있어야 할 것입니다. 이러한 점에서 정 부장판사님께서 씨앗을 뿌린 “포래조정”제도는 매우 의미 있다고 생각합니다.

3. 소송절차의 중지문제

조정절차가 진행되는 동안에는 법원의 재량으로 소송절차를 중지시키는 제도는 필요하다고 생각하지만, 조정이 국민의 재판청구권을 침해하는 수단으로 악용되어서는 아니 되기 때문에, 일정한 기간을 정하여 중지시키되 상대방의 이의신청이 있으면 속행하도록 하는 등의 제한이 필요하다고 생각합니다.

4. 시효중단의 문제

법무부의 민법개정법률안(2010. 8.안)에서는 시효중단제도를 시효정지제도로 바꾸고, 조정의 경우에는 확정판결과 동일한 효력이 생기는 조정절차에서의 권리행사에 한하여 시효정지효를 부여하고 있습니다(동개정안 제168조 제3호). 조정신청으로 정지된 시효는 조정절차가 종료되면 다시 진행합니다. 그러나 조정절차종료로 시효가 다시 진행하도록 하고 있으므로 조정불성립후 소를 제기할 여유를 두지 아니한 점, 확정판결과 동일한 효력이 있는 조정신청에만 시효정지효를 두고 있는 점 등의 문제가 있습니다. 또한 조정절차에서 피신청인이 주장한 권리에 대하여도 시효정지효를 부여하는데, 조정절차는 비정형적 절차이므로 피신청인의 주장이 명확히 기록되지 아니하고 비밀보호의 원리가 적용되며 조정절차에서의 진술은 소송절차에서 원용될 수 없는 것이므로(민사조정법 제23조 참조), 조정절차의 성질에 맞지 않습니다. 그러므로 법무부의 개정안은 재검토되어야 한다고 생각합니다.

III. 고려사항

1. ADR을 발전시키는데 유의할 것은 ADR과 법원의 재판을 조화롭게 발전시켜야 한다는 것입니다. 법원의 재판을 ADR처럼 운영한다든지 ADR을 법원의 재판처럼 발전시키면, 양자 모두 절벽으로 추락할 수 있습니다. ADR을 조화롭게 발전시킬 때 ADR은 비로소 국민의 재판청구권을 더욱 충실히 보장하는 수단이 될 수 있을 것입니다.

2. ADR을 발전시키기 위해서는 국가가 ADR이 재판에 버금가는 분쟁해결제도로 발전할 수 있도록 강력한 노력을 경주하여야 한다는 것입니다. 제도적으로는 오늘 논의하는 ADR 기본법의 제정 및 ADR 총괄기구의 설치가 그 출발점이 될 것이며, ADR 기관에 대한 예산지원, 분쟁조정위원회에 대한 교육, 분쟁조정기관에 대한 감독 등이 따라야 할 것입니다. □

三

三

토 론

제1주제 자유토론

언론조정 · 중재제도와 ADR기본법 제정방향

지영림(국민권익위원회 선임전문위원) : 조정결과에 대해 재판상 화해와 동일한 효력을 부여하는 것이 국민의 재판청구권을 침해하는 것이 아니냐 하는 발제자님의 의견에 대해 국민권익위원회의 경험에 기초해서 몇 가지 말씀을 드리고자 합니다. 국민권익위원회의 경우 소송으로 나아갈 수 있는 사안과 소송으로 나아가지 못할 사안을 분류하고 후자와 같이 법적인 구제장치가 여의치 않는 사안에 대해서도 권익구제를 시도하고 있습니다. 이때 사용할 수 있는 가장 적합한 해결방법은 바로 조정입니다. 국가행정기관과 관련된 대부분의 조정회의는 한 번에 끝나지 않고 여러 회에 걸쳐 진행됩니다. 당사자들의 끊임없는 토의, 분쟁조정기관의 지속적인 사실조사 및 해결방안제시 등을 통해 하나의 결론에 다다르게 됩니다. 그런데 국민권익위원회의 경우 이렇게 도달한 결론에 재판상 화해가 아닌 민사상 화해계약의 효력만 인정되다 보니 그 결론을 쉽게 뒤집을 수 있습니다. 이렇게 될 경우 그동안의 노력이 무위로 돌아갈 수 있습니다. 이는 신의성실의 원칙에도 반하는 것이라고 생각합니다. 조정결과에 재판상 화해의 효력을 부여하는 것이 국민의 재판청구권을 침해한다는 주장은 이러한 측면에서 다르게 접근할 필요도 있다는 점을 강조하고 싶습니다. 그 외에도 오늘 발제에서 논의된 것을 바탕으로 제가 지적하고 싶은 것은 조정절차의 due process와 관련해서 연구해나가야 할 것이 아주 많다는 점입니다. 조정에서 절차적인 참여제도를 세분화하기 위한 노력을 경주해 나간다면 보다 발전된 형태의 ADR이 가능하지 않을까 생각합니다.

정남철(제1주제 발제자) : 김남철 교수님의 지정토론에 기본적으로 동감합니다. 헌법해석원칙인 실제적 조화의 원리는 기본권 충돌에 있어서도 적용되고 있습니다. 언론조정 · 중재제도는 인격권과 언론자유라는 양기본권의 충돌을 조정 · 중재를 통해 합의점을 찾아가는 것이므로 이 원칙과 무관하지 않다고 생각합니다. 다음으로 재판청구권 침해문제에 대해 말씀드리겠습니다. 민원피해를 구제하는 행정형 ADR의 처리결과에 실효성을 담보하기 위한 차원에서 재판상 화해의 효력을 부여하는 것이 필요하다는 국민권익위원회 지영림 선임전문위원님의 지적은 이해할 수 있습니다. 그러나 그렇게 될 경우 공법을 연구하는 학자로서 헌법이 보장하고 있는 재판청구권이 봉쇄될 위험을 우려하지 않을 수 없습니다. 기존의 판례나 헌법재판소의 결정례 등을 참고해 볼 때 더욱 그렇습니다. 조정결과와 효력에 대해서는 계

속해서 신중한 논의를 이어가야 한다고 봅니다.

장현우(사회자) : 발제자께서는 언론분쟁 해결의 중립성을 확보하기 위해 장기적으로는 중재위원을 국회가 위촉 내지 임명하는 방안이 바람직하다고 지적하셨습니다. 이런 부분에 대해서 국회차원에서는 어떤 논의가 진행중인지 궁금합니다. 국회 관계자께서 답변주시면 감사하겠습니다.

김준기(국회 법제사법위원회 입법조사관) : 제가 알기로 제18대 국회에서는 그와 같은 내용이 본격적으로 논의되고 있지는 않은 것으로 알고 있습니다. 다만, 각종 위원회의 구성에 국회가 직접적으로 관여하거나 위원회 활동에 대하여 국회에 보고하는 제도는 최근 입법례가 늘어나고 있다는 점을 말씀드릴 수 있겠습니다. 또 질문과 직접 관련되는 것은 아닙니다만 사법제도개혁특별위원회에서 논의 중인 양형법안의 경우 현행 법원조직법에서 대법원 소속으로 하고 있는 양형위원회의 소속을 바꾸려고 하고 있고, 발의된 원안은 대통령소속으로 한다는 것입지만, 국회소속으로 하는 방안도 비중 있게 논의 중이라는 점을 참고로 말씀드릴 수 있겠습니다.

염규석(한국공정거래조정원 분쟁조정실장) : 한국공정거래조정원의 경우에도 조정이 성립되면 재판상 화해의 효력이 아닌 민사상 화해계약의 효력만 인정되고 있습니다. 한 번의 조정이 성립하기 위해서는 수십 번의 모임이 있어야 합니다. 그 과정에서 조사관이나 조정관은 당사자에게 합리적인 해결안을 제시하고 양보를 이끌어내기도 합니다. 그런데 조정 당시에는 실질적으로 합의를 해놓고도 나중에는 이행을 하지 않는 경우가 발생합니다. 이럴 경우 조정조서가 민사상 화해계약의 효력만 있다 보니 실질적으로 구제를 받으려면 또다시 소송을 통해서 확정판결을 받아야 합니다. 이것은 금반언의 원칙에 반하는 것일 뿐만 아니라 문제가 있습니다. 조정결과에 재판상 동일한 효력을 부여하는 것이 국민의 재판청구권을 박탈하는 것이라는 헌법재판소의 결정은 강제조정의 경우에 해당하는 것입니다. 즉, 당사자를 참석시키지 않거나 일정한 경우에 의결을 통해 조정을 권고하는 결정의 경우에 국민의 재판청구권이 침해된다는 것이 그 헌법재판소의 결정취지입니다. 따라서 소시민이나 중소기업인 등이 입은 민원적 피해를 구제하는 과정에서 이루어진 조정성립 결과를 쉽게 뒤집을 수 없도록 하는 것에 대해 재판청구권 침해를 우려하는 것은 지나친 논리비약이 아닌가 생각합니다. 한편, 조사를 해본 바에 의하면 조정인력의 전문성 차원에서 볼 때 민사상 화해계약을 부여하는 조정기관과 재판상 화해의 효력을 부여하는 조정기관 사이에 큰 차이가 없는 것 같습니다. 공정거래조정원의 경우에도 조정인력이 법조경력 10년 이상으로 하고 있습니다. 이처럼 많은 조정기관들의 경우 조정인력이 전문화되어 있습니다. 이런 점들을 참고해주셨으면 합니다. □

제2주제 자유토론

가칭 ADR기본법의 제정방향과 선결과제

지영림(국민권익위원회 선임전문위원) : 재판청구권 침해 논란에 관한 유병현 교수님의 지정토론 내용에 대해 한 말씀드리고자 합니다. 공공기관들은 일반 국민들이 하기 힘든 사실조사를 실행하고 있고 그를 통해 당사자들에게 여러 가지 조정안을 제시하고 있으며, 조사관과 조정위원, 심지어 위원장 수준에서 합의안 도출을 위한 노력을 거쳐 하나의 결론을 이끌어내고 있습니다. 이렇게 지대한 노력을 거쳐 이루어낸 결론을 쉽사리 번복할 수 있다면 ADR의 실효성은 의심받을 것입니다. 따라서 국가기관이 관여하는 민원해결형 행정형ADR의 경우에는 조정결과의 효력과 관련해서 민간형ADR과 다르게 취급해야 할 필요가 있다고 생각합니다.

정준영(제2주제 발제자) : 먼저 국민권익위원회 지영림 선임전문위원님의 지적에 답하겠습니다. 행정형 ADR 특히 국민권익위원회와 같은 ADR기구에는 엄밀한 의미에서 옴부즈맨 성격이 강하다고 할 수 있습니다. 옴부즈맨 기구의 경우 어떤 조사가 이루어졌는지, 그리고 어떤 절차를 거쳐 피해가 구제되었는지가 대단히 중요합니다. 우리나라에서 국민권익위원회와 같은 옴부즈맨 성격의 행정형ADR의 존재의의와 역할은 대단히 크다고 생각합니다. 좀 더 보완한다면 중재원과 같은 한 단계 높은 형태로 발전할 수도 있을 것입니다.

다음으로 홍일표 의원님의 지정토론에 대해 말씀드리겠습니다. ADR제도 입법방식에 있어 장기적으로는 민간주도형ADR이 바람직하지만 현 단계에서 바로 그렇게 하기에는 시기상조인 측면이 있어 법원과 연계하는 방안을 적극적으로 모색하는 것이 적절하다는 홍 의원님의 지적에 발제자도 전적으로 동감합니다. 현재 우리나라 ADR의 상황을 고려할 때 먼저 법원 연계형 ADR을 활성화함으로써 ADR의 실효성을 제고할 필요가 있다고 생각합니다.

다음으로 유병현 교수님의 지정토론에 답하고자 합니다. 교수님께서 법원 내에도 조정위원회가 있는데 이것보다는 외부조정기관을 적극 활용하는 이유가 있는지 질문하셨습니다. 아시다시피 법원 내 ADR의 경우 수소법원 조정이 가장 활발합니다. 여기에서 처리되는 것이 전체 조정회부 건수의 96%에 달하고 있습니다. 그런데 그 이유는 법원외부에 신뢰할 만한 ADR 인적자원이 충분치 않기 때문입니다. 그렇다고 해서 법원이 수소법원 조정만을 고집한다면 언제 민간ADR이 발전할 수 있겠습니까. 그래서 올해 500건이 넘는 사건을 법원과 연계하여 외부에 넘긴 것입니다. ADR활성화가 국가의 책임이라면

법원 역시 그 책임을 나누어져야 할 것이고 법원은 이러한 방식, 즉 조기조정제도를 통해 외부 ADR기관들을 활성화하는 데 기여하고 있습니다. 그런 차원에서 법원은 법원연계형 ADR을 열심히 하고 있는 중입니다.

다음으로 수소법원 조정의 문제점에 대한 지적에 대해 말씀드리겠습니다. 재판기간 중의 조정에 관한 사항은 전문적 영역에 속하는 것이기는 하지만 또한 많은 비판을 받고 있는 것이 사실입니다. 재판권이 있는 판사가 대화를 권유해서 당사자 스스로 문제를 해결하게 유도하는 것은 순수한 의미의 조정과는 다르다고 생각합니다. 이것은 사건에 대한 판사의 중재적 성격이 강합니다. 그런 의미에서 문제가 없지는 않겠지만 수소법원 조정은 다시 한번 제도를 잘 디자인 한다면 우리나라의 상황에서 여전히 효과적인 ADR로 기능할 수 있을 것이라 봅니다.

엄덕수(대한법무사협회 법제연구소장) : 두 가지를 질문하고자 합니다. ADR기본법의 입법방향에 관한 발제 중에는 서민생계형 민사분쟁이나 갈등과 관련된 조정제도에 대한 논의가 빠져있는 것 같습니다. 일본의 경우 ADR촉진법에 민간ADR사업자에 대한 인증절차가 있고 정부가 민간ADR사업자를 인증하면 분쟁 당사자와 수시로 접하는 변호사나 법무사와 같은 자가 분쟁을 해결할 수 있는 것으로 알고 있습니다. 이러한 절차가 필요하다고 생각하지 않는지 의견을 듣고 싶습니다. 다음으로 조정결과에 대한 재판청구권 침해와 관련해서 질문하고자 합니다. 조정결과에 기관력을 인정하는 것이 문제라면 지급명령의 경우 기관력을 인정하지는 않더라도 집행력은 인정해주는 것과 같은 절충적인 방안은 어떠한지, 이에 대해 발제자는 어떻게 생각합니까?

정준영(제2주제 발제자) : 서민생계형 분쟁해결을 위한 ADR은 대단히 중요하다고 생각합니다. 그러나 우리사회가 소송이 적은 일본처럼 소송을 이끌어내야 할 그러한 상황인지를 고려해야 할 것입니다. 우리사회는 지금 소송폭발 직전의 상황입니다. 실증적인 조사에 의하면 미국의 경우 분쟁의 5%만이 법원소송으로 가고 나머지는 불만을 안고 살거나 ADR기관으로 간다고 합니다. 그리고 법원으로 간 5%의 9할은 ADR 등으로 재판 없이 해결된다고 합니다. 이처럼 참고 사는 경우가 많다면 ADR은 보다 적극적으로 사건을 발굴해서 해결해 주도록 노력해야 할 것입니다. 다음으로, 재판청구권 침해가 문제가 되는 경우는 법원으로 가는 길을 아예 막는 경우입니다. 그런 경우 항상 문제가 됩니다. 흔히 중재가 비판의 대상이 되고 있는데 중재합의를 불공정하게 해서 중재인의 중재판정으로 법원에도 못 가고 모든 것이 끝나는 그런 경우를 두고 말하는 것입니다. 그러나 임의로 당사자들이 최종적으로 분쟁해결안을 수용하여 합의에 도달한 경우, 이 경우를 두고 재판청구권을 논하는 것은 방향이 좀 다른 것 같습니다. 이 경우에는 절차적으로 당사자들이 얼마나 충분한 대화를 하고 문제를 풀어나가려고 했는지에 초점이 맞추어져야 할 것이고 또한 그렇게 디자인 되어야 할 것이라고 생각합니다. 조정의 가장 큰 장점은 본인들이

스스로 문제를 해결할 수 있도록 도와주는 것입니다. 이에 비해 음부즈맨 성격의 행정형ADR은 조정위원회 구성하고 사안에 대해 판단을 하는 형태이므로 순수한 의미의 조정은 아니라고 생각합니다. 그러나 그것도 그 나름의 역할과 의의가 크기 때문에 개인적으로는 긍정적으로 평가합니다.

유병현(지정토론회) : 조정에 있어 재판상 화해가 문제되는 경우는 유독 우리나라에서만인 것 같습니다. 재판상 화해에 기판력을 인정하는 나라는 우리나라와 대만, 그리고 중국 정도인 것으로 알고 있습니다. 법원 앞에서 당사자 간 화해한 것을 조서에 기록한 것에 대해 재판상 화해의 효력이 부여됩니다. 우리 민사소송법 220조에는 재판상 화해의 경우 확정판결과 동일한 효력이 있다고 규정하고 있습니다. 또 461조에서 그것에 대해 다룰 때에는 준재심에 의해서만 가능하도록 하고 있습니다. 요컨대 재판상 화해는 확정판결과 같은 효력이 있다는 것입니다. 그러므로 예를 들어 국민권익위원회에서 성립한 조정에 재판상 화해와 같은 효력을 부여한다면 이는 곧 확정판결과 같은 효력을 부여하는 것이며 만일 여기에 대해 다투고자 한다면 준재심을 제기해야만 할 것입니다. 법원이 주재하는 재판을 받지도 않았는데 확정판결과 같은 효력을 부여받게 된다면 이는 당사자들이 수긍하지 못할 것입니다. 물론 법원이 주재했느냐 여부 자체가 중요한 것은 아닙니다. 헌법이 정한 법원이 헌법이 정한 절차에 따라 적법하게 재판상 화해에 도달했는지, 그리고 법원의 판단작용이 들어갔는지가 중요한 것입니다. 따라서 법원 앞에서 화해를 했다고 하더라도 법원의 판단작용이 없었다면 그것에 기판력을 인정하는 것은 부적절합니다. 그래서 법원 안에서 이루어진 화해에 대해서도 기판력을 인정해서는 안 된다고 보는 것이 민사소송법 학계의 주류적 견해입니다. 그런데 한 걸음 더 나아가서 법원 밖에서 이루어진 화해에 대해서 기판력을 인정한다는 것은 문제가 아닐 수 없습니다. 그러나 법원 밖에서 이루어진 화해에 기판력을 인정하지 않는다고 해서 국민권익위원회와 같은 ADR기관이 어렵게 도출한 조정결론을 사소하게 치부하는 것은 아니라고 생각합니다. 국가기관이 국민의 세금을 들여서 오랜 노력 끝에 이루어낸 결과가 어떻게 사소하게 치부될 수 있겠습니까. 문제는 만일 기판력을 인정할 경우, 내가 어떤 조정안에 동의한다고 했지만 그 동의의 의사표현에 흠이 있었던 경우, 이를테면 협박 등에 의한 동의의 경우에도 법원에 가서 억울함을 호소할 길이 봉쇄된다는 점입니다. 이런 경우가 생길 수 있으므로 기판력 부여는 신중하게 생각해야 할 것입니다. 물론 법원 외 조정에 재판상 화해의 효력을 인정하지 않는다면 집행력이 인정되지 않아서 당사자가 이행하지 않았을 경우 다시 법원에 가서 판결을 구해야 하는 번거로움이 있을 것입니다. 그러나 이런 문제는 미국에서와 같이 집행을 간이하게 하는 것과 같은 다른 방법으로 해결해 나갈 수 있습니다.

조금 전 대한법무사협회 엄덕수 법제연구소장님의 지적도 그러한 점을 지적한 것입니다. 그런데 법원 외 조정에 집행력을 인정하려면 현실적으로 조서만 갖고서도 바로 강제집행을 할 수 있어야 할 것입니다. 그러려면 조서의 내용이 명확해야 합니다. 그래서 화해조서가 성립하는 단계에는 변호사 자격이

있는 자가 참여해야 한다는 것과 같은 요건이 필요할 것입니다. 집행력만을 인정하는 경우에도 그러한 데 하물며 법률가가 아닌 자가 조정한 것에 기판력을 부여하려 한다면 이는 당연히 형평에 반하는 것이 될 것입니다. 지금 행정형ADR들이 주장하고 있는 취지가 조정결과에 재판상 화해의 효력을 인정해야 한다고 말하는 것은 아니라고 생각합니다. 보다 본질적인 문제는 이들이 열심히 노력해서 가까스로 분쟁을 해결한 것을 무용지물로 만드는 것은 막아야 하지 않나 하는 점일 것입니다. 이런 것은 굳이 재판상 화해와 같은 효력을 인정하지 않아도 얼마든지 해결해 나갈 수 있는 방법이 있을 것입니다. 예를 들어 절차가 적정하게 갖추어진, 공신력 있는 행정형ADR 절차를 통해 이루어진 조정결과에 대해서는 집행을 간이하게 할 수 있도록 하는 방안을 고민해보아야 할 것입니다. □

종 합 토 론

함영주(중앙대학교 법학전문대학원 교수) : 먼저 조정의 개념에 대해 정리가 필요한 것 같습니다. 사실 행정위원회에서 하는 ADR은 조정이 아니라 판단작용이 개입하는 재정이라고 보아야 할 것입니다. 행정형 ADR의 가장 큰 문제는 방식은 법원과 비슷하게 해놓고 효과는 조정과 같다고 주장하는 것에 있습니다. 가장 중요한 ADR의 활성화라는 측면에서 보자면 이러한 형태의 조정도 우리나라의 문화에 맞는 행정형ADR로 인정하고 그것대로 발전시켜 나가야 할 것입니다. 다만 이것을 순수한 조정이라고 주장해서는 곤란할 것입니다. 다음으로 법원연계형 ADR에 대해서 말씀드리겠습니다. 법원이 ADR의 활성화를 위해서 적극적으로 나서주는 것에 대해 대단히 긍정적으로 생각합니다. 그러나 법원은 도와주기만 해야지 이에 대해 간섭하거나 관여하거나 끝까지 안고가려 해서는 안 될 것입니다. 구체적으로 말씀드리면 법원조정센터도 점점 활성화시킨 뒤 어느 정도 발전하면 별도로 분리해서 독자적으로 가도록 해야 하지 않나 생각합니다.

정준영(제2주제 발제자) : 함영주 교수님의 의견에 전적으로 찬성합니다. 행정형ADR은 다소 특수한 점이 있는 것 같습니다. 행정형ADR의 특수한 장점은 그대로 살려나가야 할 것입니다. 결국 민간형ADR을 활성화하기 위한 실전적 방법으로서 법원의 역할이 논의되고 있는 것 같습니다. 순수 민간형ADR이 연간 처리한 건수는 약 1,000건인데 반해 법원이 접수한 것은 약 100만 건입니다. 이것이 현실입니다. 이러한 현실에서 법원연계형 ADR이 나오게 되었다고 봅니다. 즉 법원에서만 처리하려 하지 말고 사건을 외부 조정기관에 넘겨보도록 하자는 것입니다. 그래서 대한상사중재원의 경우 250여 건을 처리했습니다.

법원 말고도 조정을 할 수 있는 기관이 있다는 것을 경험한 사람들은 그 장점에 대해 입소문을 내게 되고 결국 이러한 것이 민간ADR의 활성화를 가져오는 데 기여하게 될 것입니다. 다시 말씀드리면 민간ADR과 법원을 연계하는 것은 과도기적이며 현실적인 방법이 되고 있습니다. 이런 과정을 거치다보면 점차 ADR의 판도가 변하지 않을까 생각합니다.

항덕남(서울법원조정센터 상임위원) : 앞서 법원조정센터가 거론되었고, 정준영 부장님께서 말씀해주신 내용에 보태어 법원조정센터의 현재 임무와 나아가야 할 방향에 대해 잠깐 말씀드리고자 합니다. 바야흐로 조정이 시대의 화두가 된 것 같습니다. 제가 법과대학을 다니던 35년 전에는 법원에 소송이 많다는 이야기는 하지 않았던 것으로 기억합니다. 당시 법원의 수가 통계적으로 많지도 않았지만 외국인들이 한국사람들은 많이 싸운다고 할 만큼 소송이 아닌 물리적인 개인분쟁이 많았다고 보여집니다. 사실 그 시대에는 법원 문턱이 높아서 국민들이 분쟁을 가지고 법원에 갈 생각을 하지 않았습시다. 그러나 현재는 법원의 문턱이 많이 낮아졌다고 생각합니다. 실질적으로 재판에 소요되는 시간이라든지, 인세나 변호사보수 등의 비용이 국민소득수준에 비춰서 감당할 만한 수준으로 변모했기에 그만큼 소송이 늘어났고, 사건 수도 170만 건을 상회하게 되었다고 봅니다. 다시 말해, 소송이 많아졌다는 사실이 조정에 대해 심각하게 생각하고 많이 거론하게 된 배경이 되었다고 생각합니다. 결국에 조정을 거론하는 취지에는 법원에 너무 치중된 분쟁해결을 줄여나가자는 의견이 반영된 것이라고 봅니다. 좀 전에 홍 의원님께서도 언급하셨지만, 오늘날 대법원 사건이 많은 것에 대해서 대법관 수를 늘리거나, 대법원 상위의 또 다른 심판기관이 있어야 한다는 논의도 있다고 알고 있습니다. 우리나라와 일본의 소송사건을 비교하면 일본은 1심 민사판결의 2% 정도가 대법원에서 선고됩니다. 소송이 너무 많다는 것과 연결시켜 본다면, 1심에서 조기에 판결에 의하지 않으면서 당사자들이 받아들일 수 있는 방법을 택함으로써 소송을 줄이는 것이 대법원 사건을 줄일 수 있는 방법이 될 수 있다는 생각이 듭니다. 조정을 강조하려다 보니 누가 조정할 것인가가 중요한 문제가 되었고, 지난 20년간 직접 사건을 담당해온 수소법원의 조정이 조정 본래의 모습은 아니라는 문제점이 제기된 것입니다. 이러한 논의에 발맞추어 소송이 계류된 법원에 소속된 법원조정센터가 탄생하게 된 것 같습니다. 작년 법원조정센터가 탄생하면서 국민들에게 많은 홍보를 했고, 소송비용과 시간 측면에서 상대적으로 효율적인 조정신청이 많이 이루어질 것이라고 기대했었습니다. 즉 소송이 조정으로 옮겨갈 것이라고 생각했습니다. 그러나 실제로 그런 풍선효과는 나타나지 않았습시다. 조정이 일시적으로 늘긴 했습시다만, 그 사건들은 펀드관련 손해배상, 아파트단지 주차장 사용관련 다툼과 같이 일반적으로 분쟁이라고 말하기 어려운 사건들이 많이 접수되었습시다. 결국은 우리 현실에 있어서, 아직까지 국민들은 곧바로 조정을 선택하지는 않고 있어서 현재 계류 중인 소송사건을 조정으로 해결하도록 하기까지는 다소간 시간이 필요하다고 결론 내리게 되었습니다. 그러한 염려를 반영한 것이 정준영 부장판사님께서 말씀하신 조기조정제도입니다. 조기조정제도의 시

행을 통해 조정센터의 성공률은 조금 낮아졌지만 사건의 종결건수는 많이 늘어났습니다. 결국, 조정이 나아가야 할 방향은 왜 조정이 필요한지에 대한 인식과 국민들의 선택과 의사를 반영해야 한다고 생각합니다. 법원조정센터에서 조정을 담당하면서, 조정은 3박자의 조화가 이루어져야 한다고 생각하게 되었습니다. 사건의 특성이 조정이 가능한 사건이어야 하고, 같은 사건이라도 당사자에 따라 접근법을 달리해야 하며, 조정인의 요소 역시 고려해야 한다는 것입니다. 즉 조정인, 당사자, 사건의 특성을 어떻게 조화시킬 것인가의 문제로 귀결되는 데, 결국은 조정을 실행하는 조정인 또는 조정기관뿐만 아니라, 이러한 3박자를 관리하는 지원센터 내지 관리기구가 필요하다는 생각이 들었습니다. 외형상으로는 마치 현재 법원조정센터가 그런 역할을 할 수 있는 것처럼 보일지 모르지만, 현실적으로 법원조정센터는 조정실행기구 역할을 수행할 수 있을 뿐 관리역할은 하지 못하고 있습니다. 우리의 현실문제, 즉 소송을 줄이고 법원의 판결이 아닌 다른 분쟁해결 수단을 통해 분쟁을 해결하고, 조정사건 및 조정당사자, 조정인의 3박자를 고려하면서도 조정인의 확보와 양성, 선발기준과 평가를 담당하는 지원센터가 필요할 것이라는 부분이 고려되어야 하는 만큼, 국민들이 소송보다 조정을 선택할 만한 장점이 부각되고 그러한 사회적 분위기가 형성되어 민간조정이 활성화되기 전까지는 법원조정센터가 장기적인 안목에서 그러한 역할을 담당해야 할 것이라는 생각을 해봅니다. 예산확보가 필요한 문제이지만 서울과 부산에만 있는 법원조정센터를 전국으로 확산했으면 하고, 조정관리를 할 수 있는 기능과 규모의 확충이 필요하다고 생각합니다. 이러한 단계적 노력을 거쳐 국민들이 조정을 선택할 수 있게 된다면 향후에는 민간조정으로 나아갈 수도 있고 이외 여러 가지 절차를 고안해 낼 수도 있을 것입니다. 그러나 그러한 것이 아니라면 ADR 통합법의 제정으로 새로운 조직은 만들어 놓고 예산만 낭비하는 결과를 초래하거나 좀 더 다양한 절차와 과정들을 도출해내는 창구를 막게 되는 부작용을 가져올 수도 있다는 생각이 들었습니다.

김종현(한국조정중재협회 사무총장) : 저는 세 가지 정도를 말씀드리고자 합니다. 우선 첫 번째는, ADR의 개념에 대해서 심도 깊은 정리가 필요하다고 생각합니다. ADR의 개념이 혼란스럽다 보니까 전체적인 논의의 흐름도 법원연계형 쪽으로 기울고 있다고 생각됩니다. ADR이라는 것은 당사자의 신청에 의해 시작되지만, 조정인의 역량도 고려해봐야 할 것입니다. 조정인은 언론, 노사, 환경, 소비자 등 다양한 갈등의 현장과 분야에 대한 기본적인 법률적인 지식을 갖고 있어야 할 것입니다. 나아가 다양한 ADR의 대상이 되는 갈등에 접근하고 해결할 수 있는 실무경험과 역량을 쌓아야 한다고 생각합니다. 또한 조정이란 결국에 당사자가 조정의 목표점을 찾아가는 것이고, 조정인은 그 당사자를 지원하고 도와주는 개념이라는 것을 유념해야 할 것입니다. 이처럼 ADR의 개념을 명확히 하다보면 법원중심의 논의에서 자유롭고 확장된 논의가 될 수 있지 않을까 생각합니다. 그리고 두 번째로, ADR 기본법의 각론에 무엇을 담을지에 대한 고민이 필요해 보입니다. 추후에는 각 파트별로 연계해서 ADR기본법이 논의되어야 할 것입니다. 마지막으로, ADR이란 분쟁의 해결뿐만 아니라 분쟁이 발생하기 전 단계의 예방적인 활동이

더욱 중요하다고 보이는데, 오늘 이 자리에서는 이러한 분쟁발생의 전단계에서 이루어질 수 있는 예방적인 활동에 대한 논의가 없는 것 같아 아쉽기도 합니다. 다음 세미나에서 좀 더 확장된 논의가 이루어지기를 기대합니다.

서정일(대한상사중재원 중재사업본부장) : ADR전문가 양성을 위한 기반 마련이 필요하다고 생각합니다. 로스쿨 또는 법무대학원에 별도의 전문대학원을 특화시켜 조정·중재인을 양성하는 기틀을 마련하는 것이 우선시 되어야 할 것입니다. 지속적으로 발전할 수 있는 조정제도 확립을 위해 이러한 제도를 정착시켜야 할 것입니다. 저는 일본에서 ADR 촉진법에 의해 시행되고 있는 지적재산권센터, 프로그램조정센터를 방문하여 실태를 살핀 적이 있습니다. 여기서 일본은 전통적으로 우리나라와는 다른 개념으로 ADR에 접근하고 있다는 사실을 깨달았습니다. 우리나라는 조정·중재보다 소송을 원하는 국민성을 갖고 있는 반면에 일본은 소송보다는 중재, 중재보다는 화해를 더욱 원하며, 실제 조정 사건이 그리 많지 않다는 것을 알게 되었습니다. 좀 더 전문화된 제도 속에서 외형을 갖추고 있음에도 불구하고 ADR의 발전은 아직 덜 이루어졌다고 생각되었습니다. 저의 경우, 우리나라는 특화된 분야(건설, 지적재산권 등)를 살펴서 총괄할 필요가 있고, 생활법률과 관련되는 민생분쟁은 어느 기관에서 전담한다든지, 언론과 관련된 광고미디어 관련 분쟁은 어느 기관에서 전담한다든지 하는 식으로 특화하여 발전시킬 필요가 있다고 생각합니다. 마지막으로 발제자님께서 법원연계형 조정제도를 발전방향으로 제시해 주셨는데, 앞으로 법원에서의 소송을 ADR과 연계함에 있어서는 미국과 같은 법원연계 조정이 아니라 법원에서 강제 중재를 회부시킬 수 있어야 하고, 나아가 그러한 기능을 수행할 수 있는 전문기관을 발전시켜야 한다고 생각합니다.

한두희(한국보건산업진흥원 국제의료사업단 의료분쟁조정팀장) : 개인적으로, 자격을 갖춘 행정형 ADR의 조정에 대해서는 재판상 화해와 동일한 효력을 부여할 필요가 있다고 생각합니다. 조정결과에 재판상 화해의 효력을 부여하는 것에 대해 우려하는 이유는 대체로 재판청구권 침해 내지, 국민인 분쟁당사자가 경솔하게 합의에 이르러 후회하는 경우나 불측의 손해를 입게 될 위험성에 노출될 수 있다는 점 때문일 것입니다. 그러나 이와 유사한 우려가 중재에도 있습니다. 아시다시피 일반적인 중재법에 의할 때, 중재제도는 그 중재인의 자격에 대해서 제한을 두고 있지 않습니다. 현실적으로 당사자 간의 경솔 내지 몰이해, 착각으로 인해 후회하게 되는 경우라면 조정보다 오히려 중재의 경우에 훨씬 많이 생길 수 있다고 생각합니다. 중재판정이 내려지기 전이라도, 심지어는 중재절차가 시작되기 전이라도 후회하게 되는 경우가 존재할 수 있습니다. 또한 그로 인해 중재절차에서 중재판정부의 눈치를 보거나, 제대로 자신의 목소리를 내지 못한 경우가 있을 수도 있습니다. 그럼에도 중재법상 중재판정에는 확정판결과 동일한 효력을 부여하고 있습니다. 이런 측면에서 볼 때 앞서와 같은 이유로 조정결과에 재판상 화해의 효력을

부여하기 어렵다는 논리는 중재법상 중재판정에 대한 효력과 비교해 볼 때 어떤 불균형이나 모순점을 안고 있다고 생각합니다.

유병현(지정토론자) : 조정은 당사자가 분쟁에 결정권이 있고, 중재는 제3자가 분쟁에 결정권이 있습니다. 중재의 경우 제3자에 의해서 분쟁의 결정권이 있는 결정적인 이유는 당사자가 중재 합의를 했다는 것이고, 법원에 가서 재판을 받지 않고 타인에 의해서 궁극적으로 분쟁을 종결시켰다는 의사표시를 했기 때문입니다. 그런데 지금 설명하신 것처럼 중재결정에서는 기관력이 인정이 됩니다. 그래도 만약에 그 중재합의 자체에 흠이 있다고 한다면 바꿀 수 있습니다. 마찬가지로 조정의 경우에 조정이 성립되었다 하더라도 조정안에 동의하겠다는 의사표시에 흠이 있으면 당연히 바꿀 수가 있어야 할 것입니다. 그런데 기관력이 있게 되면 바꿀 수가 없습니다. 물론 대부분의 조정기관, 적어도 공적인 조정기관에서 당사자를 기망해서 합의를 하게 한다거나 당사자를 협박해서 조정에 동의하게 한다거나 당사자가 참여할 수 있는 조정절차에 부당하게 참석하지 못하게 해서 조정을 하지는 않을 것입니다. 그러나 만의 하나라도 그런 일이 있으면 법원에 갈 수 있는 통로는 열려있어야 할 것입니다. 그런데 조정결과에 재판상 화해의 효력이 인정되면 조정이 잘못된 경우에 확정판결과 같은 효력이 있기 때문에 절대로 바꿀 수가 없습니다. 여러 가지 측면에서 볼 때 조정에 판결과 같은 효력을 인정하는 것은 타당하지 않다고 생각합니다. 거듭 말씀드리지만, 열심히 노력해서 조정한 것이 무용지물로 돌아가지 않도록 하는 방법은 꼭 조정에 기관력을 부여해서 해결할 것이 아니라 다른 방법으로도 할 수 있습니다. 그런 점은 우리가 입법적으로 얼마든지 모색할 수 있습니다. 예를 들면, 행정형 분쟁조정위원회에서 나온 조정문서를 집행하기 위해 법원에 간소한 절차를 마련한다든가 하는 방법으로 해결할 수 있을 것입니다. 그렇게 조정을 체계적으로 판결과 정확하게 구별해서 잘 규율을 할 때 오히려 조정제도가 더 발전할 수 있을 것입니다. □

총 평

부구옥(한국조정학회장) : 오늘 장시간 이곳에서 논의가 이루어진 내용이 참석하신 모든 분들께 많은 도움이 되셨으리라 생각합니다. 우선 우리나라에서 언론조정 · 중재제도는 성공적으로 정착했고 많은 기여를 했다는 것에 대해서 별 이견이 없지 않을까 생각합니다. 언론조정 · 중재제도는 언론기관이라고 하

는 사회의 권력기관에 의해서 피해를 받고 있는, 힘없는 많은 사람들을 보호하는 매우 중요한 역할을 합니다. 만약에 언론조정·중재제도가 없었다면 법원 소송까지 가지 않고 묻혀버렸을 사건들이 적지 않았을 것입니다. 지금 우리나라에서는 폭발적인 분쟁사건 발생 속에서 어떻게 법원의 소송부담을 줄일 것인가 하는 것이 가장 중요한 화두가 되어있습니다. 조정제도에 대해서 법원이 대단한 관심을 갖는 이유도 이처럼 엄청난 사건부담이 그 근처에 있다고 생각합니다. ADR 기본법에 대한 논의도 이와 같은 소송부담을 줄이는 문제와 관련해서 이루어지고 있는 측면도 있는 것 같습니다. 저는 이러한 경우에 본질이 흑시라도 오해가 되거나 순서가 뒤바뀌면 안 되겠다고 생각합니다. 정준영 부장판사님께서 발표하신 것 중에 소송절차를 신뢰 받는 형태로 발전시키는 것이 우선시되어야 한다고 주장하신 것에 대해 저는 전적으로 공감을 합니다. 일부에서는 우리나라의 소송폭발 현상을 우리 국민들의 민족성 또는 문화적 특성으로 돌리고 있는데 이는 별로 적절치 않다고 생각합니다. 제가 법원에 있었을 때의 경험을 돌이켜보면, 법원이 예측가능하게 정의감과 우리의 법 감정에 맞는 판례를, 그리고 법적 규율을 정착시키게 된다면 소송은 대폭 줄어들 수 있지 않을까 하는 생각을 해봅니다. 제가 재판연구관으로 있을 때에 점유취득시효에 관한 전원합의체 판결을 준비한 적이 있습니다. 그 당시에 점유취득시효에 관한 여러 판례들을 보았는데 참으로 황당한 것이 많았습니다. 우선 판결례 자체가 서로 모순이 될 뿐더러 어떤 판례는 남의 땅인지 알고 점유를 해놓고 20년이 넘으면 점유취득시효를 한 달을 주는 경우도 있었습니다. ‘악의 점유도 점유다’라는 왜정시대의 것을 지지하는 내용이었습니다. 그렇게 되다 보니가 사회의 정직한 사람이 손해를 보게 되었습니다. 소위 도둑의 심보로, 남의 땅인데 주인이 쫓아내지 않고 있는 동안에 20년만 버티면 내 땅이 되겠지 하는 사람은 나중에 승소를 하는데, 남의 땅에 살면서 돈도 안내고 살아서 미안하다고 주인에게 사죄하고 조금이라도 땅 빌린 대가를 지불하겠다고 하면 임대차가 되게 되니까 손해를 보게 됩니다. 그러다 보니 가만히 있는 사람이 많아졌고 그 때문에 관련 소송이 빗발쳤습니다. 그 이후에 전원합의체 판결에 의해 우리의 법 감정과 상식에 맞지 않는 주장이 발붙일 수 없게 정리 되었습니다. 이러한 법리가 정착되자 관련사건은 획기적으로 줄어들었습니다. 이러한 이치는 지금도 마찬가지일 것이라고 생각합니다. 상식과 법 감정에 비추어 그것이 부당하다면 법원에 가더라도 이길 수 없다는 예측가능성이 확고히 자리 잡을 때 소송은 자연스럽게 줄어들 것입니다. 결국 이러한 예측가능성을 제고하는 것은 대법원을 정점으로 하는 법원의 뚝이 될 것입니다. 이러한 관점으로 볼 때 앞으로 ADR 기본법이 제정된다고 한다면 결국 궁극적으로 우리 사회에서의 소송사건을 줄이는 방향이 되어야 할 것이고, 그것은 바로 우리의 건전한 법 감정을 회복하는 쪽에 초점이 맞추어져야 하지 않을까 생각합니다. 이 때 법원은 건전한 상식이나 법 감정에 의해서도 어떤 것이 옳은지 잘 판단이 안 되는 예외적인 어려운 사건들에 대해서 무엇이 옳고 그른지를 전문적으로 판단하는 역할을 담당해야 할 것입니다. 이러한 비전이 만들어질 때에 우리나라는 더욱 편안하고 정의로운 사회가 될 수 있을 것이라 생각합니다. 오늘 언론조정·중재제도에 대한 평가와, ADR 기본법이

어떤 방향으로 제정되어야 할 것인가에 대한 열띤 토론이 앞으로의 ADR의 발전에 많은 도움이 되지 않을까 하는 기대를 해보면서 오늘 자리를 함께 해주신 여러분께도 다시 한 번 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다. □

언론중재위원회 중재부 안내

서울중재부 및 사무처	서울특별시 중구 태평로 1가 25 프레스센터빌딩 15층 대표전화 : 02) 397 - 3114 법무상담팀 : 02) 397 - 3000, 3010, 3100, 팩스 : 02) 397 - 3089
부산중재부	부산광역시 수영구 수영동 503-17 한국방송광고공사빌딩 8층 전화 : 051) 759 - 7083~4 / 팩스 : 051) 759 - 7093
대구중재부	대구광역시 수성구 황금동 541-1 한국방송광고공사빌딩 5층 전화 : 053) 763 - 0020~1 / 팩스 : 053) 763 - 0242
광주중재부	광주광역시 남구 주월동 1274-2 한국방송광고공사빌딩 A동 5층 전화 : 062) 676 - 0360~1 / 팩스 : 062) 676 - 0362
대전중재부	대전광역시 서구 용문동 227-1 한국방송광고공사빌딩 5층 전화 : 042) 525 - 0778~9 / 팩스 : 042) 525 - 0768
경기중재부	경기도 수원시 팔달구 우만동 562-6 미래에셋생명빌딩 6층 전화 : 031) 211 - 9027, 9022 / 팩스 : 031) 212 - 0223
강원중재부	강원도 춘천시 요선동 4-9 무림빌딩 8층 전화 : 033) 255 - 2878~9 / 팩스 : 033) 255 - 2872
충북중재부	충북 청주시 흥덕구 산남동 657 엔젤번호사빌딩 404호 전화 : 043) 286 - 8083, 8081 / 팩스 : 043) 286 - 8084
전북중재부	전북 전주시 완산구 전동2가 140-11 전주상공회의소빌딩 303호 전화 : 063) 288 - 0010, 0981 / 팩스 : 063) 288 - 0980
경남중재부	경남 창원시 사파동 80번지 보고빌딩 601호 전화 : 055) 263 - 1787, 1780 / 팩스 : 055) 263 - 1769
제주중재부	제주도 제주시 이도2동 1081-3 현곡빌딩 4층 전화 : 064) 722 - 3328, 3352 / 팩스 : 064) 726 - 3201



언론중재위원회
Press Arbitration Commission

서울특별시 중구 태평로 1가 25 프레스센터빌딩 15층
대표전화 02)397-3114 • 언론피해상담 02)397-3000, 3010, 3100
FAX : 02)397-3089