

## 2 우리 법제하 행정형 ADR의 현황과 과제

### I. ADR 분류체계와 행정형 ADR에 대한 이해

#### 1. 행정형 ADR의 의의

행정형 ADR은 법령상의 근거에 의하여 행정기관과 그 산하기관에 설치된 분쟁해결기구에서 사인 간의 분쟁을 해결하기 위하여 행하는 재판 외 분쟁해결제도를 말한다. 행정형 ADR은 ADR을 주관하는 기구 또는 그 기구를 운영하는 자를 기준으로 구분한 것으로 사법형 ADR,<sup>1)</sup> 행정형 ADR,<sup>2)</sup> 민간형 ADR<sup>3)</sup> 중의 행정형 ADR을 말한다.<sup>4)</sup>

#### 2. 행정형 ADR 분류의 체계에 대한 검토

그런데 이처럼 ADR을 주관으로 하는 기구를 중심으로 하는 구분은 기존의 입법, 사법, 행정으로 분류하던 기준을 차용하고 입법을 민간으로 대체한 것은 편의에 의한 분류일 뿐 이에 너무 특별한 의미를 부여할 것은 아니다. 왜냐하면 이 경우 행정형 ADR, 그 중에서도 행정기관 자체에서 행하는 것이 아닌 행정기관의 산하기관에서 행하는 ADR은 이 분류에 의하면 행정형 ADR이지만 실제 운영되는 원리나 분쟁해결의 내용은 민간 ADR과 다를 것이 없기 때문이다.

그러므로 사법, 행정, 민간으로 구분되는 ADR은 최초로 그 ADR을 구성한 기관 또는 그 ADR을 주관하는 기구가 편재상 어디에 속하느냐는 구분에 불과한 것이지 기존의 민사소송과 행정소송의 관계 또는 사법과 행정의 관계에 그대로 대입할 성질의 것이 아니다.<sup>5)</sup> 특히 이 행정형 ADR은 후술하는 행정사건에서

#### 함 영 주

중앙대학교 법학전문대학원 교수

- 고려대학교 법학박사
- 대법원 사법정책연구원 조사위원

1) 민사조정, 가사조정, 재판상 화해, 제소전 화해 등이 있다.

2) 국민고충처리위원회, 노동중재위원회, 소비자분쟁조정위원회, 의료심사조정위원회, 환경분쟁조정위원회, 금융분쟁조정위원회, 저작권심의조정위원회, 고용평등위원회 등 특별법에 의하여 설치된 각종 행정기관 부속의 조정위원회 또는 중재위원회 등이 있다.

3) 대한상사중재원 및 각종 민간상담기구가 있다.

4) 이와 달리 대체적 분쟁해결제도(ADR)를 각 제도의 성격을 중심으로 협상, 조정, 중재, 화해, 알선, 상담으로 나누기도 한다.

5) 이러한 관점에 선 탓인지 미국의 문헌에서는 민사 분야의 ADR법이 만들어지고 나서 행정 분야의 ADR법까지 만들어질 정도로 번성하게 되었다는 설명(Jacqueline M. Nolan-Haley, *Alternative Dispute Resolution*(2nd Ed.), West Group, 2001, 8면)은 있어도 이들의 성격이 상호 대립되거나 대비된다는 식으로 서술하거나 분류한 것은 찾아보기 힘들다. 우리나라와 일본에서 사법형, 행정형, 민간형

의 ADR과 구별하여 이해하여야 한다.

### 3. 행정형 ADR의 발전배경

우리나라 행정형 ADR의 특징은 일본과 마찬가지로 행정형 ADR이 상당한 발전을 이루고 있다는 점이다. 후술하듯이 다양한 분야에 각종 행정위원회가 설치되어 운영되고 있는 것은 물론이고 이들 중 몇 개의 행정위원회는 상당한 사건수를 처리하였음은 물론 새로운 기법을 꾸준히 개발해 나가고 있어 향후 우리나라 ADR을 선도해 나갈 가능성도 보여주고 있다.<sup>6) 7)</sup>

이처럼 행정형 ADR이 다양하게 설치되고 활발히 활용되는 배경에는 행정기관이 자신의 관할 사항을 효율적으로 관리할 수 있다는 점, 법원에 의하지 않고 예방적 효과를 거둘 수 있다는 점, 구체적 분쟁상황에서 기준을 정할 수 있다는 점, 행정정책실현의 수준을 높인다는 점, 분쟁의 발생 원인이나 빈도·당사자·제3자에 미치는 영향 등을 구체적으로 파악할 수 있다는 점, 일반적인 행정명령이나 지도에서 빠진 부분을 발견하고 새로운 규범을 만들어 낼 수 있다는 점 등이 있다.

또 행정형 ADR에 의하는 경우에는 상대방당사자의 이름을 공표하는 등의 행정상의 제재가 법률상 인정되는 경우가 있어 분쟁 해결의 실효성이 증대되며 이 분쟁해결 시스템은 개별 분쟁의 해결을 넘어 이와 관련이 있는 행정정책의 실현에도 유용한 경우가 많다. 여기에 유사한 분쟁 유형의 재발이나 소재를 예상하고 예방적 정책을 세움으로써 법령상의 규제를 시도하는 것이 가능하다는 장점도 있다.<sup>8)</sup>

**행정형 ADR이 다양하게 설치되고 활용되는 배경에는 행정기관이 자신의 관할 사항을 효율적으로 관리할 수 있다는 점, 법원에 의하지 않고 예방적 효과를 거둘 수 있다는 점, 구체적 분쟁상황에서 기준을 정할 수 있다는 점 등이 존재**

### 4. 우리나라 분쟁해결방식의 단계별 구분 중 행정형 ADR의 위치

#### 1) 우리나라 전체 분쟁해결절차에서 행정형 ADR의 위치

ADR로 구분하는 분류가 가장 중심적인 위치를 차지한 것은 국가의 운영이나 사회의 형성에 행정이 중요한 역할을 해 온 역사적 경험에서 유래하는 것이 아닌가 한다. 미국에서의 ADR은 주로 각 제도의 성격을 중심으로 협상, 조정, 중재, 법원의 절차를 활용한 ADR, 복합적 ADR 방법론으로 나누는 것이 일반적이다: Jacqueline M. Nolan-Haley, id at 30-235; 山本和彦/山田 文, ADR仲裁法, 日本評論社, 2008, 19面.

- 6) 상당히 왕성한 활동을 하는 행정위원회로 소비자분쟁조정위원회, 환경분쟁조정위원회, 언론중재위원회 등을 들 수 있다.
- 7) 2005년 언론중재법 시행 이후 언론중재위원회가 한 해 동안 처리하고 있는 언론분쟁 케이스는 청구건수를 기준으로 1,000여 건에 이른다. 반면 법원을 통한 소송으로 처리된 사건은 지난 3년간('05 ~ '07) 약 268건 정도이다. 건수를 기준으로 보면 우리 법제 하에서 언론분쟁으로 인한 분쟁은 법원을 통한 소송 절차보다 언론중재제도를 통한 조기 해결 노력이 우선적인 방법으로 자리 잡고 있다고 말할 수 있다. 언론중재위원회가 언론소송 판결분석을 위해 수집한 2005 ~ 2007년도 언론분쟁 관련 민사 판례는 268건(합소심 등을 포함한 수치이며, 수집된 형사 판례는 81건이다.)이며, 자료는 법원의 판결문 데이터베이스 검색을 통해 수집했다. 법원은 2007년 4월부터 일급 법원의 판결문을 의무적으로 데이터베이스에 등록하였으나, 이전 기간의 경우는 61개 법원에서 신고한 판결문만 등록된 상태로 일부 언론관계 판결이 누락했을 가능성이 있다(자세한 내용은 언론중재위원회가 발간한 「2005~2007년도 언론소송 판결분석」 참조).
- 8) 山本和彦/山田 文, 前掲書, 19面.

위의 도표에서 우리 행정형 ADR의 위치를 설정하는 것은 쉽지 않다. 왜냐하면 미국의 경우 행정형 ADR을 별도로 분류는 하나 행정형이라고 하여 완전히 다른 원리에 따라 운영되는 것은 아니기 때문이다.

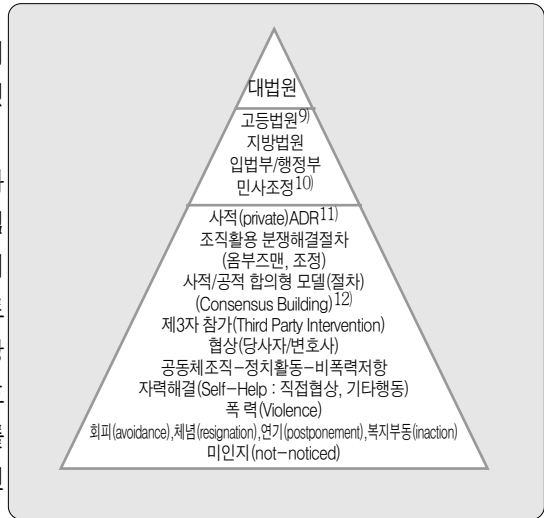
미국의 행정형 ADR에 대한 논의는 주로 입법과정에서의 합의형성(negotiated rulemaking)에 중점을 두고 있다. 이를 위 도표에 표시하면 공적 합의형성 절차(Consensus Building)에 속하는 것으로 분류할 수 있을 것으로 보인다. 이 절차는 관련당사자들이 결과를 더 잘 수용하고 규정내용의 실효성을 증진시키며 추후에 저항을 하거나 소제기를 하는 비율을 줄일 수 있는 장점이 있다고 평가된다.<sup>14)</sup>

이에 비하여 우리의 경우에는 아직 행정입법과 같은 분야에 공적인 합의형성절차가 잘 발달하였다고 평가하기는 어렵다. 그러나 그렇다고 하여 공적인 합의를 형성하기 위한 노력을 적게 하고 있다고 평가하기도 어렵다<sup>15)</sup>. 다만 그 실효성, 활용도, 이용자의 만족도 면에서 충분하지 않다고 할 수 있을 것이다.

## 2) 행정사건에서의 ADR과 행정형 ADR의 구별

우리나라에서 행정과 관련된 분쟁해결방법은 크게 두 가지의 방법으로 대별될 수 있다. 그 하나가 행정사건에서의 ADR이고 또 다른 하나가 행정소송 전단계의 권리구제절차로서의 ADR이다. 후자에 속하는 것이 바로 행정형 ADR이다.

〈우리나라 분쟁해결방식의 단계별 구분〉<sup>13)</sup>



9) 미국의 항소심법원은 법률심이나 우리는 고등법원이 사실심이므로 아래 그룹으로 옮겼다.

10) 미국의 조정(Med), 중재(Arb), 조기중립평가(ENE), 약식배심(Summary Jury Trial) 등이 포함.

11) 미국식 분류에 의하면 이에는 조정(Med), 중재(Arb), 조정중재(MedArb) 등이 포함된다.

12) 정책결정에 장애의 이해당사자를 포함하여 모든 이해관계자들이 광범위하게 참여하여 공동의 사실조사와 문제해결방안을 모색하는 절차를 말함; 김우환, 갈등대응체계의 진단과 개선방안, 대통령 자문 지속가능발전위원회 자료집(지속위 자료집 2004-17), 2004, 60-62면.

13) 우리나라의 분쟁해결 구조를 미국의 표를 활용하여 재구성해 보았다. 약간의 차이를 제외하고는 대부분 비슷한 모습을 나타내는 것으로 생각된다; Menkel-Medow/Love/Schneider/Stemlight, Dispute Resolution, Aspen Publishers, 2005, p.17.의 도표 참조.

14) 이를 neg-reg라고 부르거나 regulatory rulemaking이라고도 한다. 처음에 이것은 the Negotiated Rulemaking Act of 1990에 명시적으로 규정되었다가 the Administrative Dispute Resolution Act of 1996의 Section 2에 좀 더 자세히 규정되었다' Jacqueline M. Nolan-Harley, id at 230-233.

15) 우리나라도 전형적인 행정심판이나 행정절차(행정청이 일정한 행정결정을 하는 과정에서 거치게 되는 일련의 과정으로 의견제출절차, 청문절차, 공청회 절차 등이 행정절차법에 규정되어 있다) 외에 고충민원처리, 청원, 진정, 직권취소 절차도 두어 합의의 장을 마련하기 위해 노력하고 있다; 김용섭, 행정소송 전단계의 권리구제방법 및 절차, 저스투스 제105호, 204-213면.

먼저 행정사건에서의 ADR은 다시 행정절차에서의 ADR, 행정심판에 있어서의 ADR, 행정소송에 있어서의 ADR로 구분할 수 있다.<sup>16)</sup> 이들 절차는 기본적으로 민사소송절차에 대한 행정소송절차의 특수성, 민사법에 대한 행정법의 특수성을 염두에 둔 방식으로 다른 분야의 ADR에 대한 논의를 행정쟁송절차에서도 받아들일 것이냐<sup>17)</sup>가 논의의 초점이 된다.<sup>18)</sup> 우리나라의 학설은 이에 대하여 행정소송상 조정에는 부정설이 많으나 긍정설이나 입법적으로 해결해야 한다는 견해가 많고, 행정소송상의 화해에 대해서는 행정법관계의 특색을 둘러싸고 부정설과 긍정설이 호각지세를 이루고 있다. 이에 비해 행정심판상 조정 및 화해에 대해서는 행정소송 전 단계에 상호 조정을 하는 특색을 감안하여 긍정적으로 보는 견해가 많은 것으로 보인다.<sup>19)</sup>

다음으로 행정소송 전단계의 권리구제절차로서의 ADR, 즉 행정형 ADR은 개별법에 각종 분쟁조정위원회를 설치하는 방식으로 그 수가 점점 늘어가고 있으나 활발히 이용되는 경우는 그리 많지 않다. 유명 무실한 경우도 많고 효력에 관한 규정도 제각각이어서 효력규정을 일관성 있게 통일하기 위하여 조정절차에 관한 규정을 정비하지는 의견이 설득력을 얻고 있다.<sup>20)</sup>

그리고 무엇보다 이 행정형 ADR은 분쟁해결의 내용적인 측면에서 개인 간의 분쟁을 행정청의 프로그램으로 해결해 주는 것이지 내용이 행정과 관련된 것이 아니라는 사실을 명심할 필요가 있다. 단지 행정기관이 자신의 비용을 들여 개인 간의 분쟁을 해결하는 프로그램을 만든 것이다. 이 점에서 행정형 ADR에서 앞의 “행정형”이라는 수식어는 오해를 불러일으키기 쉬운 용어법으로 행정청이 주관하는 민간분쟁해결용 ADR이라는 표현이 더 적절한 것이 아닌가 한다.

**행정형 ADR은 분쟁해결의 내용적인 측면에서 개인 간의 분쟁을 행정청의 프로그램으로 해결해주는 것이지 내용이 행정과 관련된 것이 아니라는 사실을 명심할 필요 있어**

## 5. 행정형 ADR 기구의 설치방법을 기준으로 한 분류

행정형 대체적 분쟁해결제도(ADR)는 환경부의 환경분쟁조정위원회 등 행정기관 자체에 설치된 경우와, 공정거래위원회 산하 한국소비자원의 소비자분쟁조정위원회 등 행정기관의 산하기관에 설치된 경우,

16) 김용섭, 앞의 논문 행정소송 전단계의 권리구제방법 및 절차, 213면.

17) 이는 결국 법원에서 활발하게 활용하고 있는 민사조정제도를 행정재판의 분야에도 정식으로 인정할 것인가의 문제이다. 특히 행정쟁송 실무는 그동안 행정재판상 조정제도를 정식으로는 허용하지 않고 “사실상의 조정”이나 “사실상의 화해”를 행해왔다. 이는 재판부가 처분청에게 처분의 감경이나 변경을 권고하고 이를 따르면 원고가 소를 취하하는 형식을 것으로 실무상 활발히 활용되어 왔다(법원행정처, 민사재판 운영실무 - 신모텔 실무편람 -, 삼화인쇄주식회사, 2002, 392-393면). 그러나 이에 대해서는 법원이 스스로 위법행위를 행하는 것이고, 음성적으로 행해지므로 부정의 소지가 있으며, 재판부의 재량에 너무 많이 의존할 수 있다는 문제점이 지적되기도 한다; 김희곤, 행정사건과 ADR, 재판의 분쟁해결제도의 법적 과제(전북대학교 법학연구소 주관 학술대회), 전북대학교 법학연구소, 2008, 87-88면.

18) 김희곤, 앞의 논문 행정사건과 ADR, 재판의 분쟁해결제도의 법적 과제, 75-112면.

19) 김용섭, 앞의 논문 86-97면.

20) 유병현, 우리나라 ADR의 발전방향, 법조, 2004.6., 296-297면.

하도급공정화에 관한 법률에 따라 대통령령이 정하는 사업자단체에 설치된 하도급분쟁조정협의회 등 민간단체에 설치된 경우 등의 ADR기구가 있다.<sup>21)</sup>

## 1) 행정기관 자체에 설치된 경우

국토해양부의 건설분쟁조정위원회, 환경부의 환경분쟁조정위원회, 보건복지가족부의 의료심사조정위원회, 특허청의 산업재산권분쟁조정위원회 등이 있다.

그 중 대표적인 환경분쟁조정위원회는 환경분쟁조정법에 의하여 조직된 위원회로 합의제 행정기관이며 중앙환경분쟁조정위원회와 지방환경분쟁조정위원회를 구성된다(환경분쟁조정법 제4조). 위원회 위원은 1-3급 공무원으로 3년 이상 재직한 자, 판사·검사·변호사로 6년 이상 재직한 자, 부교수 이상 또는 이에 상당한 직에 재직한 자, 환경관계 업무에 10년 이상 종사한 자 중에서 환경부장관의 제청으로 대통령이 임명한다.

환경분쟁조정은 소송 이전 단계에 이들 전문가들이 합의를 통하여 분쟁을 해결하기 때문에 실효성이 있는 권리구제절차로 널리 활용되고 있다. 환경분쟁조정 유형으로는 알선, 조정, 재정이 있고, 환경오염으로 인한 사람의 생명·신체에 중대한 피해가 있거나 환경시설의 설치 또는 관리와 관련하여 발생한 다툼으로 사회적으로 파급효과가 클 것으로 예상되는 환경분쟁에 대해서는 당사자의 신청이 없이도 조정절차를 개시할 수 있는 직권조정제도를 두고 있다(제30조).

또 환경분쟁조정에서는 환경분쟁에서 자주 요구되는 전문적인 과학기술에 대한 지식을 증명하기 위한 감정에 의하지 않고 전문가들이 정책적으로 이해를 조정하므로 비용절감을 도모할 여지가 있다. 이런 절차들과 함께 기본적으로 환경분쟁조정은 피해에 대한 배상을 중심으로 운영되는 사법적 분쟁해결에 위한 제도<sup>22)</sup>라는 특색이 있다. 환경분쟁조정위원회의 조정은 조정조서와 마찬가지로 합의가 있는 것으로 보고 재정(裁定)<sup>23)</sup>은 소가 제기되지 않거나 지방조정위원회의 재정위원회의 재정에 불복신청을 중앙조정위원회에 하지 않은 경우에는 당사자 간 재정내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 보므로 재판상 화해가 아니라 민법상 화해와 동일한 효력이 인정된다.

## 2) 행정기관의 산하기관으로 설치된 경우

21) 전병서, 대체적분쟁해결처리제도(ADR) 도입방안, 사법개혁추진위원회, 2005, 101면.

22) 그러므로 환경분쟁조정에서 한 당사자가 국가나 지방자치단체인 경우에는 사법적 성격의 분쟁과 다른 성격을 띠게 된다. 그러나 이러한 경우는 예외적인 현상에 속한다.

23) 재정(裁定)은 제3자의 판단에 의한다는 점에서 중재와 같으나, 사전에 재정합의를 전제로 하지 아니하며 절차나 재정위원을 당사자가 선택할 수 있는 것이 아니라는 점에서 중재와 차이가 있다. 재정위원회의 재정은 중재판정과는 달리 당사자를 절대적으로 구속하는 것이 아니다. 환경분쟁조정법은 제4절 제36조 이하에서 재정에 대하여 규정하고 있는데, 재정위원회가 재정을 한 후 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 날부터 60일 이내에 당사자 쌍방 또는 일방이 소를 제기하지 아니하거나 소를 취하하면 그 재정 문서의 내용은 재판상화해와 동일한 것으로 취급된다. 재정이 신청된 사건에 대하여 소송이 진행 중인 경우 법원은 재정이 있을 때까지 절차를 중지할 수 있고 소송이 중지되지 않으면 환경분쟁조정법의 재정위원회는 재정절차를 중지하여야 한다.

공정거래위원회 산하 한국소비자원<sup>24)</sup>의 소비자분쟁조정위원회, 지식경제부 산하 한국전자거래진흥원의 전자거래분쟁조정위원회, 방송통신위원회 산하 한국정보보호진흥원의 개인정보분쟁조정위원회 등이 있다.

그 중 소비자분쟁조정위원회는 소비자기본법 제60조에 소비자분쟁에 대한 조정·결정 등을 심의·의결하기 위하여 공정거래위원회 산하기관인 한국소비자원에 소비자분쟁조정위원회를 두고 있다. 조정위원회는 위원장 1인을 포함한 50인 이내의 위원으로 구성하며, 그 중 2인은 상임으로, 그 외는 비상임으로 한다. 위원은 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 자로서 소비자 권익의 관련분야를 전공한 자이거나, 4급 이상의 공무원 또는 이에 상당하는 공공기관의 직에 있거나 있었던 자로서 소비자 권익과 관련된 업무에 실무경험이 있는 자이거나, 판사·검사 또는 변호사의 자격이 있는 자이거나, 소비자단체의 임원의 직에 있거나 있었던 자이거나, 사업자 또는 사업자단체의 임원의 직에 있거나 있었던 자이거나, 그밖에 소비자권익과 관련된 업무에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령령이 정하는 바에 따라 원장의 제청에 의하여 공정거래 위원회 위원장이 임명 또는 위촉한다(소비자기본법 제61조).

### 3) 민간단체에 설치된 경우

하도급공정화에 관한 법률에 따라 대통령령이 정하는 사업자단체에 설치된 하도급분쟁조정협의회, 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률에 따라 사단법인 한국프랜차이즈협회에 설치된 가맹사업거래분쟁조정협의회, 소비자기본법에 따라 소비자단체협의체에 설치된 자율분쟁조정위원회 등이 있다.

### 4) 구별개념으로서의 행정위원회

위원회라는 명칭은 같이 쓰나 행정기관 사무의 일부를 독립하여 처리하는 각종 행정위원회는 행정 ADR의 위원회와 구별된다. 대표적인 행정위원회로는 공정거래위원회, 소청심사위원회, 청소년보호위원회(이상 행정관청인 위원회), 언론중재위원회<sup>25)</sup>, 경찰위원회, 행정심판위원회, 최저임금심의위원회, 광업조정위원회(이상 비행정관청인 위원회) 등이 있다.

24) 2007년 3월 28일 소비자기본법에 의해 '한국소비자원'으로 기관명이 변경되었다.

25) 언론중재위원회의 위원 위촉권은 문화체육관광부 장관으로 되어 있으나 운영, 예산 등에 있어서 문화체육관광부의 간섭을 받지 않는 독립위원회의 성격을 감안하면 비행정관청인 위원회로 분류할 수 있다. 언론중재위원회는 그 명칭에도 불구하고 실질은 조정기구에 해당한다고 설명되어 왔으나 2005년 언론중재법의 제정으로 실질적 중재제도가 운영되고 있다.

## II. 행정형 ADR의 현황 및 문제점

### 1. 현황

〈행정형 ADR의 특징 및 현황〉<sup>26)</sup>

번호	위원회명	위원 수	위원의 임 기	비밀유지 규정	분쟁해결의 유형	수 락 기 간	효 력
1	건설분쟁조정 위원회	15인 이내	3년	×	조 정	15일	당사자 간 조정서와 동일한 내용의 합의
2	건축분쟁조정 위원회	15인 이내	3년	시행령 제119조의4- 절차의 비공개	조정, 재정	15일	당사자 간 조정서와 동일한 내용의 합의
3	공동주택관리 분쟁조정위원회	10인 이내	3년	×	조정(절차는 조례에 위임함)	×	당사자 간 조정서와 동일한 내용의 합의
4	공제분쟁조정 위원회	15인 이내	2년	×	조정	15일	당사자 간 조정서와 동일한 내용의 합의
5	자동차보험진료수가 분쟁심의회	18인	2년	×	심사?조정	30일	당사자 간 조정서와 동일한 내용의 합의
6	환경 분쟁 조정위원회	9인	2년	법 제25조 절차의 비공개	알선, 조정, 재정	30일	당사자 간 조정서와 동일한 내용의 합의
7	원자력손해배상 심의회	11인	×	×	조정	×	×
8	소비자분쟁 조정위원회	30인	3년	×	조정	15일	재판상 화해
9	전자거래분쟁 조정위원회	15~50인	2년	×	조정	×	당사자 간 합의
10	금융분쟁 조정위원회	30인	2년	×	조정	20일	재판상 화해
11	의료심사 조정위원회	7~15인	2년	×	조정	×	재판상 화해
12	건강보험심의 조정위원회 (건강보험분쟁조정위원회)	20인 (법20인 이내 시행령15인)	2년(3년)	법 제86조 비밀의 유지	심의	×	×

26) 함영주, 신속하고 효율적인 대체적 분쟁해결제도의 활성화를 위한 연구, 법무부 연구용역보고서, 2008, 24-26면.

번호	위원회명	위원 수	위원의 임 기	비밀유지 규정	분쟁해결의 유형	수 락 기 간	효 력
13	우체국보험 분쟁조정위원회	9인 이내	2년	×	심의, 조정	×	×
14	개인정보분쟁 조정위원회	15인	3년	×	조정	15일	당사자 간 조정서와 동일한 내용의 합의
15	소프트웨어사업 분쟁조정위원회	15인	3년	법 제48조	조정	15일	당사자 간 조정서와 동일한 내용의 합의
16	프로그램심의 조정위원회	10인-20인	3년	×	조정, 알선	×	재판상 화해
17	산업재산권분쟁 조정위원회	15인-20인	3년	시행령 제19조	조정	×	당사자 간 조정서와 동일한 내용의 합의
18	인터넷주소분쟁 조정위원회	30인	3년	법 제23조	조정	15일	당사자 간 조정서와 동일한 내용의 합의
19	저작권심의 조정위원회	15인-20인	3년	×	조정	×	재판상 화해
20	반도체배치설계 심의조정위원회	10인-15인	3년	×	조정	×	재판상 화해
21	언론중재위원회	40인-90인	3년	×	조정, 중재	×	조정-재판상화해, 중재-확정판결
22	환지심의위원회	20인 이내	×	×	심의, 조정	×	×
23	농작물재해보험 심의회	15인 이내	3년	×	조정	20일	재판상 화해
24	학교교육분쟁 조정위원회	5인 이내	2년	×	조정	×	×
25	학교폭력대책 자치위원회	5인-10인	2년		조정	×	×
26	사학분쟁 조정위원회	11인 이내	2년	×		×	×
27	노동쟁의 조정위원회	10인-30인	3년	×	조정, 중재	15일	단체협약
28	교원근로관계 조정위원회	3인	×	×	조정, 중재	×	단체협약
29	선원노동위원회	4인	×	×	심사, 중재	×	단체협약
30	국제계약분쟁조정위원회	15인	2년	×	조정	15일	재판상 화해
31	유통산업분쟁조정위원회	11인-15인	2년	×	조정	15일	당사자 간 조정서와 동일한 내용의 합의
32	광업조정위원회	10인 이내	×	×	조정	×	×

위 표에서 보는 것처럼 우리나라에는 상당히 많은 위원회가 설치되어 있다. 그러나 환경분쟁조정위원회, 언론중재위원회, 소비자분쟁조정위원회 등 일부를 제외하고는 운영 실적이 매우 저조하다. 이에 대하여 민간차원에서는 대한상사중재원 이외에는 순수한 민간 ADR기구가 거의 없는 실정이므로 행정형 ADR의 강화의 필요성이 매우 크다고 하는 견해가 있다.<sup>26)</sup> 그러나 민간 ADR 기구의 발달이 미약한 것에 대한 대안이 행정형 ADR의 강화로 이어져야 하는지는 의문이다. 또 민간형 ADR의 발전이 미약한데 행정형 ADR은 손쉽게 활성화 시킬 수 있는지도 의문이다. 왜냐하면 앞서 본 것처럼 행정기관의 산하기관으로 설치된 위원회의 경우나 행정기관 자체에 설치된 경우는 행정청이 프로그램을 마련하여 개인 간의 분쟁을 해결해 주는 지극히 사법적인 제도이기 때문에 민간형 ADR과 행정형 ADR의 내용이 다른 것이 아니기 때문이다. 민간형 ADR의 이용이 미약하다면 그 내용이 민간형 ADR과 동일한 기능을 하는 행정형 ADR로 마찬가지로 이용이 저조할 수밖에 없기 때문이다.

오히려 민간형 ADR을 행정형 ADR로 보충하려고 하기 보다는 행정형 ADR은 행정형대로, 민간형 ADR은 또 민간형대로, 각자의 장점을 살리는 방향으로 발전시켜 나가도록 지원을 할 필요가 있다. 왜냐하면 우리 사회전반에서 이미 비대해진 분야가 행정인데 ADR마저 행정편의주의에 따르는 방향으로 흐르는 것은 분쟁해결절차들이 자연적으로 성장하게 바탕을 마련해 주는 것이 아니라 이미 실패한 하향식의 통제방법을 고수하는 것에 지나지 않기 때문이다.

그러므로 행정형 ADR과 함께 행정차원의 지원과 기반조성이라고 할 민간형 ADR의 육성은 동시에 이루어져야 한다. 행정형 ADR은 우선 기존의 장점을 적극 살릴 수 있도록 하면서 일관성 있는 전체적인 체계를 정비하는 것이 필요하다. 다만 행정청의 조직지원이나 자금지원을 받는 행정형 ADR들이 소비자분쟁조정위원회, 언론중재위원회, 환경분쟁조정위원회, 하도급분쟁조정위원회 등 일부를 제외하고는 전반적으로 이용실적이 저조하며, 주로 조정에 치우쳐 운영되고 있다는 점은 문제이다. 그 원인이 여러 가지 있겠지만 여러 기관에 분산·설치되어 효율적인 운영 및 홍보가 부족한 것, 그 절차와 법적 효력 등이 법률마다 다르게 규정되어 있어 일관적인 운영이 되지 못하고 있다는 것, 절차의 개시와 종료에 자율성이 부족한 경우가 많아 ADR 본래의 특성을 살리지 못한다는 것 등이 원인이 아닌가 한다.

## 2. 대표적인 중재위원회의 이용현황

### 1) 환경분쟁조정위원회

옆 표에서 보는 것처럼 환경분쟁 조정은 연도별로 접수건수에 다소의 변동이 있으나 조정에 의하기 보다는 재정에 의한 처리건수가 압도적인 경향은 변하지 않고 있다. 이는 환경분쟁조정이 환경분쟁에서 자주 요구되는 전문적인 과학기술에 대한 지식을 증명하기 위한 감정에 의하지 않고 전문가들이 정책적으

27) 사법제도개혁추진위원회 백서 (하), 사법선진화를 위한 개혁 백서, 사법제도개혁추진위원회, 572면.

〈환경분쟁조정위원회 조정의 이용현황〉<sup>28)</sup>

구 분	접수 현황(건)			처리 현황(건)				자진철회	처리중 (이 월)
	계	접수	전년이월	계	재 정	조 정	중재합의		
2001	184	154	30	121	68	7	46	10	(53)
2002	493	440	53	263	118	2	143	30	(200)
2003	550	350	200	292	87	-	205	81	(177)
2004	372	195	177	223	101	1	121	49	(100)
2005	266	166	100	174	100	4	70	18	(74)
2006	276	202	74	165	83	2	80	32	(79)
2007	275	196	79	172	126	3	43	13	(90)
2008	391	301	90	209	149	-	60	8	174
합계									174

로 이해를 조정한다는 점과 함께 환경분쟁조정이 피해에 대한 배상을 중심으로 운영되는 사법적 분쟁해결에 위한 제도라는 특색과도 관련이 있다.<sup>29)</sup>

환경분쟁조정위원회의 재정(裁定)은 소가 제기되지 않거나 지방조정위원회의 재정위원회의 재정에 불복신청을 중앙조정위원회에 하지 않은 경우에는 당사자 간 재정내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 보므로 재판상 화해가 아니라 민법상 화해와 동일한 효력이 인정된다.

## 2) 소비자분쟁조정위원회

〈한국소비자원의 소비자분쟁 조정 현황〉<sup>30)</sup>

연 도	조정요청	조 정 결 정				기 타	성립률 (%)
		성 립	불성립	기 각	소 계		
2001	574	338	86	33	457	117	79.7
2002	632	434	108	40	582	50	80.1
2003	893	588	124	94	806	87	82.5
2004	1125	658	127	214	999	126	83.8
2005	987	545	121	183	849	138	81.8
2006	1026	607	125	185	917	109	83.0
합계(성립률 평균)	5,237	3,170	691	749	4,610	627	81.82

28) <http://edc.me.go.kr/>에서 자료 참조함.

29) 행정형 ADR과 유사한 행정사건에서의 ADR(공법 영역의 ADR)은 거의 존재하지 않는다. 환경분쟁조정법 제2조가 환경시설 설치와 관련한 분쟁 등을 환경분쟁조정법의 적용대상으로 하고 있는 것이 유일하게 행정사건에서의 ADR의 예라고 할 수 있으나 실제로 거의 활용되고 있지 않다고 한다. 행정형 ADR이 어느 정도 활성화 된 이후에 행정사건에서의 ADR의 활용도 공법분야의 특성을 심분 감안하여 제도를 정비할 필요가 있을 것이다.

30) <http://www.kca.go.kr/>에서 인용함.

분쟁조정 성립은 분쟁조정위원회의 분쟁조정결정에 대하여 양당사자가 모두 수락한 것을 의미한다. 대체로 분쟁조정성립률은 초기에 70%선에서 80%를 넘어서는 성립률을 기록하고 있다. 문제는 소비자 분쟁조정위원회의 조정이 관료화함으로써 대체적 분쟁조정기구 본래의 장점을 상실하고 경직화하여, 분쟁당사자의 편의를 외면하고 소액분쟁해결을 기피하며 분쟁해결을 지연시키거나 형식적인 결정을 하는 경향이 높다는 비판이 나오고 있다.<sup>31)</sup> 이러한 문제점을 해결하기 위하여서는 행정기구가 아닌 순수 민간 기구에 의한 자율분쟁조정기구의 설립과 그 소비자단체에 의한 자율적인 분쟁조정이 필요하다고 한다.

이에 대한 대안으로 2006. 9. 28. 소비자기본법이 제정되어 집단분쟁조정제도가 2007. 3. 28. 부터 시행되고 있고 소비자단체소송은 2008. 1. 1.부터 시행되고 있다. 이 때문에 2007년 이후의 소비자분쟁조정 통계에 대해서는 이들 새로운 제도의 활용과 영향을 고려하여 새로이 분석할 필요가 있을 것으로 생각된다. 이 부분에 대한 자료가 미비하여 이들 제도간의 상호 영향에 관한 분석은 다음 기회로 미룬다.

### 3) 언론중재위원회

〈언론중재위원회의 조정현황〉<sup>32)</sup>

구 분	처 리 결 과											피 해 구제율	
	연 도	신 청 건 수	조정성립	직권조정결정			조정불성립 결 정		기 각	각 하	취 하		
			동 의	이 의	계 속								
2001	659	229	6	23	(3)		132	(27)	18	2	249	(133)	62.3
2002	511	182	18	17	(3)		62	(9)	8	1	223	(101)	62.4
2003	724	287	15	15	(1)		101	(11)	27	3	276	(158)	68.0
2004	759	283	46	22	(6)		140	(12)	13	255	(148)	66.4	
2005	883	334	31	20	(4)		181	(1)	19	15	283	(160)	62.4
2006	1087	356	29	28	226		(2)	22	13	413	(250)	60.6	
2007	1043	359	22	32	(2)		194	(5)	42	6	388	(257)	64.8
계	5,666	2,030	167	157	(19)		1,036	(67)	149	40	2,087	(1,207)	63.84

※ ( )안의 숫자는 조정성립 · 조정결정(동의) 외에 피해구제보도가 된 건수임

※ 피해구제율 = 피해구제건수(조정성립 + 조정결정중 동의 + 조정결정중 이의 · 조정불성립결정 · 취하 중 정정 또는 반론기사 등이 게재된 건수)/ 조정건수

2005년 언론중재법 시행 이후 언론중재위원회가 한 해 동안 처리하고 있는 언론분쟁사건은 청구건수를 기준으로 1,000여 건에 이른다. 이에 비해 법원을 통한 소송으로 처리된 사건은 지난 3년간(2005 ~

31) 이성환, ADR제도와 소비자 피해구제, 소비자단체협의회 2002년 소비자의 날 기념 토론회 발제문.

32) <http://www.pac.or.kr/>의 통계자료 참조함.

2007) 약 268건 정도이다.<sup>33)</sup> 건수를 기준으로 보면 우리 법제 하에서 언론보도로 인한 분쟁은 법원을 통한 소송 절차보다 언론중재제도를 통한 조기 해결 노력이 우선적인 방법으로 자리 잡고 있다고 말할 수 있다.

대부분의 분야에서 소송을 통한 분쟁의 해결이 일반적인 방법으로 인식되고 있는 데 비해 언론보도로 인한 분쟁의 해결은 언론중재제도라는 특수한 절차가 우선적으로 활용되는데 그 이유는 언론분쟁이 가지는 특수성 때문이라고 풀이할 수 있다.

대개 분쟁은 당사자 사이의 권리의 유무, 권리의 범위, 책임의 소재 등을 놓고 다투는 것이 일반적이다. 그러나 언론분쟁은 기본적으로 ‘표현의 자유와 인격권 보호’라는 헌법적 가치의 충돌이라는 면을 가지고 있으며, 언론중재는 이 두 가지 가치의 균형점을 찾아가는 과정이라고 할 수 있기 때문이다. 따라서 이 두 헌법적 가치를 모두 보호하기 위해서는 한 쪽의 손을 들어주는 일도 양단식의 판결보다 상호 간 합의를 근간으로 하는 조정을 통한 해결이 합목적적인 방법으로 받아들여지게 되는 것이다.

언론분쟁이 가진 또 하나의 특성은 피해의 확산 가능성이다. 일반 민사 분쟁의 경우 대부분 고정된 피해의 규모를 두고 다투는 것이 보통이다. 이 경우는 피해의 회복을 위한 시간이 길어지더라도 종국적으로는 피해의 온전한 회복이 가능하다. 그러나 언론분쟁의 경우 피해는 시간과 밀접한 연관성을 가진다. 이는 분쟁 해결이 늦어질수록 피해의 규모가 커진다는 것을 의미한다. 예를 들어 잘못된 보도로 인해 기업에 좋지 않은 이미지를 줄 경우, 보도를 재빨리 바로 잡지 않으면 그 시간 동안 기업이 입는 피해는 기하급수적으로 커지게 된다. 따라서 언론분쟁 해결의 성공적 요소 중 하나는 분쟁의 조기 종결이다. 이에 적합한 분쟁해결유형이 언론중재인 것이다.

**‘표현의 자유와 인격권 보호’ 라는 두 가지 헌법적 가치의 조화와 피해 확산을 최소화하기 위한 조기종결 필요성이 언론 분쟁의 해결 방법으로서 우리 사회가 언론중재제도를 선택하고 있는 중요한 이유**

이처럼 두 가지 헌법적 가치의 조화와 피해 확산을 최소화하기 위한 조기종결 필요성이 언론분쟁의 해결 방법으로서 우리 사회가 언론중재제도를 선택하고 있는 중요한 이유 중의 하나이다.

언론분쟁의 이러한 측면은 흔히 ADR이라고 하는 ‘대체적 분쟁 해결(Alternative Dispute Resolution)’의 핵심적 특성과 잘 맞아 떨어진다. ADR의 핵심 요소로 분쟁해결비용의 경감, 사안의 비밀유지, 사안의 개별성 및 특수성 반영, 사건의 빠른 종결 등을 드는데, ‘헌법적 가치의 충돌에 대한 이익형량이라는 사안의 특수성’, ‘피해 확산을 막기 위한 사안의 조기 종결’, ‘당사자 간의 합의’, ‘비용이 적게 드는 절차’ 적 특성이 있는 언론중재제도는 ADR의 성격을 거의 모두 갖추고 있다고 볼 수 있다.

또한 언론중재제도는 외형상으로는 ADR의 기본 출발점이라 할 수 있는 민간 주도의 분쟁해결에서는 일정부분 벗어나 있는 것처럼 보이지만 앞서 보았듯이 행정형 ADR제도 자체가 민간형 ADR과 매우 유사한 속성을 띠고 있으므로 이 둘은 별개의 성질의 것으로 파악할 것이 아니다. 이러한 점에서 언론중재제도

33) 언론중재위원회가 언론소송 판결분석을 위해 수집한 2005~2007년도 언론분쟁 관련 민사 판례는 268건(항소심 등을 포함한 수치이며, 수집된 형사 판례는 81건)이며, 자료는 법원의 판결문 데이터베이스 검색을 통해 수집했다. 법원은 2007년 4월부터는 각급 법원의 판결문을 의무적으로 데이터베이스에 등록하였으나, 이전 기간의 경우는 61개 법원에서 선고한 판결문만 등록된 상태로 일부 언론판계 판결이 누락했을 가능성이 있다. (자세한 내용은 언론중재위원회가 발간한 「2005~2007년도 언론소송 판결분석」 참조)

역시 개인 간의 분쟁을 행정청의 프로그램으로 해결해 주는 것이지 내용이 행정과 밀접히 관련된 것이라고 하기는 어렵다.<sup>34)</sup>

### 3. 문제점

행정형 ADR은 다양한 종류에도 불구하고 구체적인 분쟁에 대하여 어떤 기관에 어떻게 분쟁해결을 신청해야 하는지 법률가조차 정확히 파악하고 있기는 어려운 실정이다. 그러므로 적어도 우리나라에서 행정형 ADR은 그 다양성이나 수에서는 어느 나라에도 뒤지지 않을 정도로 다채로운 것이 현실이다.

그럼에도 정작 문제는 행정형 ADR기구를 전체적으로 파악하여 홍보하고 안내를 담당할 부서나 시스템이 거의 갖추어져 있지 않다는 사실이다. 거기에 위원회의 조직은 주로 고위공무원이나 한정된 분야의 인사로 구성되어 분쟁해결을 실질적으로 담당할 인력도 부족하다. 조정위원 수의 제한으로 인하여 전문가의 참여도 부족하다. 또 예산과 인력은 부족하여 형식적으로 운영되는 경우가 많고 실질적인 서비스의 제공보다는 어떤 종류의 위원회를 만들기는 해 두었다는 전시용에 그치는 경우가 많다.

여기에서 조정에는 시효중단효, 조정위원회와 조정부의 관계, 조정의 성립요건, 성립된 조정의 효력 등에 관한 규정이 체계적으로 정비되어 있지 아니하여 기본적인 절차규정이 법률마다 상이하며 일관성이 없다는 문제점이 있다.

한편 행정형 ADR 일반과 달리 언론중재위원회의 조정의 결과에 대한 문제점은 직권조정결정의 경우 동의하는 수와 이의하는 수가 거의 비슷한 수에 이른다는 사실이다. 이는 다른 일반 조정의 경우 직권조정에 동의하는 수가 이의하는 수보다 많은 것에 비하면 독특한 성격을 가진 분쟁조정분야임을 나타낸다. 이처럼 이의비율이 일반 조정의 경우보다 높게 나온 배경에 대한 보다 실증적인 연구가 필요한 것으로 보인다.

또한 언론중재에서 조정을 받아들여 조정이 성립된 경우와 신청자가 스스로 취하를 한 경우(조정성립 + 조정결정중 동의 + 조정결정 중 이의 · 조정불성립결정 · 취하 중 정정 또는 반론기사 등이 게재된 건수)의 비율을 나타내는 피해구제율이 평균 63퍼센트에 달한다는 점에서 매우 높은 비율을 보이고 있다. 그러나 조정결정 중 이의 · 조정불성립결정 · 취하 중의 정정 또는 반론기사 등이 게재된 건수를 언론중재절차에서 피해구제를 한 것으로 그대로 인정해도 좋은지는 좀 더 검토할 필요가 있다.

## III. 현행 행정형 ADR에 대한 평가

### 1. 활용도를 중심으로 한 지원

34) 물론 언론중재사건 중 국가 또는 지방자치단체가 당사자인 사건에서는 단순한 중재가 아니라 특별한 성격을 띤다. 그러나 대부분의 사건에서 행정형 ADR은 민간형 ADR과 내용적인 면에서 다른 것이 아니다.

다양한 종류의 ADR의 존재에도 불구하고, 현재까지 ADR에 관한 대부분의 논의는 법원 연계형 ADR이나 민간형 ADR을 중심으로 이루어져 왔다. ADR을 사적 자치의 원칙을 중심으로 당사자 간 합의를 중시하는 입장에서 보면 민간형 ADR이 가장 원칙에 충실한 모형으로 여겨질 수 있으며, 민사조정법 등에 의해 실제 법원이 수행하고 있는 법원 연계형 ADR인 민사조정이 가장 왕성하게 이용되는 방법으로 보일 수도 있다.

그러나 사회가 다변화되고 분쟁해결에 전문성을 요구하는 경우가 많아짐에 따라 사회 각 분야에서 특수성을 가진 많은 ADR들이 실제 사회적 갈등을 해결하는 데 중요한 역할을 담당하지 않으면 안 된다. 그 중에서 특히 행정이 사회를 주도해 온 우리의 현실에서는 행정부문이 재원을 조달하고 조직을 구성하며 전문가를 영입하여 사인간의 분쟁을 해결하는 행정형 ADR이 단기적으로 가장 현실적인 대안이 될 수 있는 것이 사실이다.

장기적인 관점에서는 민간형 ADR이 발달하여 각 영역에서 제 역할을 하는 것이 바람직하다고 하더라도 단기적인 그리고 아직은 ADR 발전의 초기인 우리의 실정에서는 행정형 ADR 방식으로 ADR 자체의 활성화를 도모하는 것이 중요한 의미를 지닌다.

## 2. 행정형 ADR기구의 다원성·자율성의 확대 방향

앞서 본 것처럼 행정형 ADR기구의 다양화는 관점에 따라 이미 달성된 것으로 보거나 상당히 달성된 것으로 볼 수도 있다. 전혀 분쟁해결기구로 기능을 하지 않으면서도 각 행정부처나 산하단

체에 기구로서만 구성되어 있는 경우가 많다. 그러나 그렇다고 하여 이미 설치된 이들 행정형 ADR기구를 없애야 하는 것인지는 좀 더 고려할 필요가 있다. 가뜰이나 부족한 ADR기구의 활성화 여건이 더욱 나빠질 수도 있기 때문이다.

그러므로 이들을 없애거나 통폐합하기 보다는 이들이 왜 잘 활용이 되지 않는지를 검토하여 그 장애요인을 제거하거나 완화해주는 조치가 필요하다. 또 그 과정에서 행정형 ADR을 행정에서의 ADR과 구별하여 행정부 만능으로 흐른다는 오해를 하지 않는 것도 중요하다. 행정형 ADR은 그 실질이 민간형 ADR과 다르지 않기 때문이다.

결국은 절장보단(絶長補短)의 자세로 잘 운영되는 기구에 대한 지원은 확대하고 활성화를 도모해야 하고 잘 운영이 안 되는 기구에 대해서는 부족한 부분을 보충해 주는 것이 단기적으로 우리가 할 수 있는 현실적인 대응이 아닌가 한다. 특히 잘 활용되고 운영되는 기구에 대한 지원을 확대하여 이들 기구가 다른 기구들의 모범이 되도록 하는 것이 바람직하지 않나 한다. 결국 분쟁 해결의 효율성 증대의 관점에서 실용적 관점을 견지하는 것이 적절한 대응방안일 것이다. 이 때문에 기존에 설립된 다양한 행정형 ADR을 일괄적으로 통일하고 정리를 하는 것이 능사는 아니며 또 우선적으로 할 일도 아니라고 생각된다.

**행정형 ADR을 행정에서의 ADR과  
구별하여 행정부 만능으로 흐른다는  
오해를 없게 하는 것도 중요.  
행정형 ADR은 그 실질이 민간형 ADR과  
다르지 않아**

### 3. 행정형 ADR로서의 언론중재제도의 성격

언론중재제도는 인격권 보호와 표현의 자유라는 두 가지 헌법적 가치의 충돌을 조화롭게 해결하고 분쟁의 조기 종결을 통한 분쟁해결의 실효성 확보를 위해 도입된 제도로 행정형 ADR의 전형적인 예에 속한다. 한 해 1,000건 정도의 사건을 담당<sup>35)</sup> 하는 것은 다른 ADR 기구에서도 드문 활용례라고 할 수 있다. 이러한 현상은 언론중재제도가 ADR 논의의 바탕이 된 ‘사회적 맥락’이라는 속성을 가장 잘 반영하는 제도이기 때문이라 생각된다.

언론중재제도는 구조상 여타 ADR과 구분되는 부분도 있다. 중재부 구성에 있어 실무적으로 중재부장은 법원의 부장판사가 맡고 있는 것이 일반 다른 행정형 ADR과 가장 큰 차이점이다<sup>36)</sup>. 이는 분쟁 해결을 당사자 상호 간의 합의를 우선하면서도 현실적인 법적 기준 내에서의 해결을 도모하고자 하는 노력의 결과로 볼 수 있지 않은가 한다.

## IV. 결어 : 앞으로의 과제

### 1. 장기 과제 : 이용자들의 분쟁조정에 대한 인식의 개선

분쟁조정제도를 이용하는 일반 국민들은 분쟁조정기관에 대하여 원만한 분쟁해결을 위한 기관으로 생각하기보다는 일종의 직권에 의한 피해구제기관으로 여기는 경향이 강하다. 따라서 분쟁조정위원회를 일종의 행정기관으로 생각하고 조정을 신청하는 경향이 강하다.<sup>37)</sup> 즉 법원에 가면 절차도 복잡하고 소송준비도 힘이 드는데 비하여 분쟁조정위원회를 이용하면 절차를 잘 모르는 사람도 쉽게 신청할 수 있을 뿐만 아니라 조정위원에서 직권으로 증거조사를 하기 때문에 수월하게 절차를 진행할 수 있다는 점에 매력을 느낀다.

또한 입법자도 이러한 피해구제기관의 성격을 염두에 두고 제도를 설계하여 조정이든 재정이든 분쟁조정위원회에 직권증거조사권을 인정하고 여기에 협력하지 아니하는 경우에는 벌금, 과태료까지 부과할 수 있도록 하고 있다. 또 상당수의 분쟁조정위원회에게 직권증거조사권을 인정하고 있다. 소비자분쟁조정위원회의 경우에는 소비자가 물품의 사용 및 용역으로 인하여 피해를 입은 경우에 곧바로 소비자분쟁조정위원회에 조정을 신청할 수 있는 것이 아니라, 일단 피해구제청구를 하면, 소비자보호원이 합의권고를 하고 그럼에도 불구하고 합의가 이루어지지 아니하면 소비자보호원장이 소비자분쟁조정위원회의 조정을 요청한다.

그러나 이러한 분쟁조정방식들은 국민들이 절차를 잘 모르는 것을 배려한 것으로 단기적으로는 매우

35) 언론중재위원회에 접수된 조정·중재청구건수는 2005년 883건, 2006년 1,094 건, 2007년 1,057건, 2008년 963건 등이다. (2005년 7월 28일 언론중재법 시행으로 손해배상청구가 가능하게 되었으며, 이는 2005년 후반기 이후 청구건수가 늘어나는 데 큰 기여를 했다.)

36) 언론중재법 제9조는 ‘중재부의 장은 법관 또는 변호사의 자격이 있는 중재위원 중에서 중재위원회 위원장이 지명한다.’고 하고 있으나, 실무상 중재부장은 법관의 자격이 있는 중재위원이 맡고 있다.

37) 유병현, 앞의 논문 우리나라 ADR의 발전방향, 298면.

유용하나 자율적이고 원만한 분쟁해결을 도모하는 분쟁조정제도의 본래의 역할을 저버릴 수 있다는 문제점이 있다. 따라서 장기적 관점에서 당사자들에게 분쟁의 조정은 국가나 조정기관이 앞장서서 후견인의 입장에서 해 주는 것이 아니라 당사자들이 스스로 협력하는 절차를 인식하도록 하고 그러한 자세에서 조정에 임하도록 하는 것이 더욱 필요하다. 조정기관의 직권결정과 그에 대한 강력한 효과를 부여하는 것은 우선은 효율이 높은 것처럼 보이지만 결국은 판결절차에는 못 미치면서 판결절차를 흉내 내는 제도에 머물 것이기 때문이다. 따라서 각종 분쟁조정위원회의 이와 같은 특성을 두면서 다른 한편으로는 본래의 기능인 분쟁해결기관으로서의 역할을 다할 수 있도록 제도적 차원의 준비를 하여야 한다.

## 2. 단기 과제

### 1) 홍보의 강화

정부와 지방자치단체에 설치된 각종 행정형 ADR 기구를 전체적으로 파악하여 홍보를 담당할 전담부서를 둘 필요가 있으며 홍보 전담부서를 중심으로 행정형 ADR 기구 간의 네트워크 구축할 필요가 있다. 홍보 전담부서는 시군구 등 지방자치단체의 민원담당부서에 관련정보를 제공하여 효과적인 대국민 안내가 이루어질 수 있도록 하고 시군구청 및 동사무소 등에 행정형 ADR 안내책자를 비치할 필요가 있다. 주무관청인 정부나 지방자치단체의 인터넷 홈페이지 등을 활용한 자체 홍보 노력도 강화할 필요가 있다.

**고위공무원이나 저명인사보다는 실질적으로 분쟁해결을 담당할 실무형 인사로 ADR기구를 구성할 필요가 있고 조정위원의 자격을 지나치게 높게 규정하는 규정을 현실에 맞게 개정할 필요 있어**

### 2) 구성 및 운영방식의 개선

고위공무원이나 저명인사보다는 실질적으로 분쟁해결을 담당할 실무형 인사로 ADR기구를 구성할 필요가 있고 조정위원의 자격을 지나치게 높게 규정하는 규정을 현실에 맞게 개정할 필요가 있다. 또 충분한 수의 전문가를 조정위원으로 확보할 필요가 있다는 필요에서 조정위원의 수를 지나치게 소수로 제한하고 있는 규정은 개정할 필요가 있다. 그리고 무엇보다 행정형 ADR 기구가 실질적인 분쟁해결기구로서 기능하기 위해서는 관련 부처의 예산과 인력의 확충이 필요하다.

### 3) 행정심판 요소의 완화

기존의 ADR제도는 앞에서 검토한 바와 같이 행정심판적 요소가 있다. ADR에 참여하는 사람들 모두가 분쟁의 해결을 당사자의 협상과 타협을 통해 분쟁을 해결한다는 의식이 없이 행정기관이 설치한 위원회의 판단을 한번 받아보겠다는 현재의 관행은 바람직하지 않다. 제도적인 측면에서 절차의 진행이 당사자

합의를 목적으로 지향할 수 있도록 정비해 나갈 필요가 있다.

## 4) 당사자적 요소 강화 등

ADR의 특징과 장점을 살리기 위하여 당사자합의 내지 동의 요건을 대폭 강화하고 ADR에서의 불복제도 등을 폐지하는 한편, 분쟁해결기구의 위원 구성에 있어서 ADR전문가를 대폭 기용하는가 하도록 해야 한다. 전반적인 ADR절차를 법적 판단절차로서가 아니라 합의절차로 재설계할 필요가 있다.

## 5) 중립인 및 ADR 전문가의 양성과 교육

우리나라에서는 현재 다양한 행정형 ADR 제도가 시행되고 있기는 하나 ADR전문가에 대한 교육은 아직 시작되지 않고 있다. 법학전문대학원의 도입으로 이에 대한 전문가의 교육이 강화되었으면 하고 대학 외의 다른 기구에서도 ADR 전문 과정을 개설하여 운영하는 것이 바람직하지 않은가 한다.

## 3. 제도적 측면의 정비

### 1) ADR 일반법 제정

현재 우리나라의 ADR 관련 법률들은 ADR 용어나 개념 및 절차 등에서 각각 다른 규정을 두고 있는 경우가 많아 일반 국민들이 ADR을 이용하는데 장애가 되고 있다. 따라서 ADR 전반을 규율하는 일반법<sup>38)</sup>을 제정할 필요가 있다. 이 때 일반 민사소송절차나 행정쟁송절차와의 관계의 설정에 주의를 기울여야 한다.

### 2) 시효중단효 부여

현재 환경분쟁조정위원회, 산업재산권분쟁조정위원회 등 소수의 예를 제외하고는 조정신청 등에 시효중단의 효력이 인정되지 아니하여 행정형 ADR의 활용에 장애가 되고 있다. 소멸시효 완성에 대한 염려 없이 행정형 ADR을 이용할 수 있도록 행정형 ADR을 신청할 경우 시효중단의 효력을 부여하는 방안을 검토할 필요가 있다.

### 3) 조정의 효력에 대한 규정의 통일

38) 이를 위하여 합영주, 앞의 법무부 보고서 신속하고 효율적인 대체적 분쟁해결제도의 활성화를 위한 연구, 205-230면에 재판에 의하지 않는 분쟁해결절차의 이용촉진에 관한 법률안을 제시하였다.

조정이 성립된 경우 개별 법률에 따라 재판상 화해와 동일한 효력이 인정되는 경우와 당사자 간의 합의와 동일한 효력이 인정되는 경우로 나뉘어 있다. 그러나 그 중 재판상 화해가 성립되는 것으로 규정한 경우에는 확정판결과 동일한 효력이 인정되어 민사소송상 재심사유가 없는 한 취소가 불가능하게 된다. 이는 구체적 타당성, 재판받을 권리의 보장, ADR의 활성화 등의 측면에서 부적절하지 않나 한다. 아무리 양보해도 당사자 간의 자율적인 분쟁해결방법인 조정에 법원에서의 재판과 동일한 효력을 부여하는 것은 조정의 효율을 도모한다는 현실적인 필요에도 불구하고 적절하지 않다. 설령 단기적으로 조정성공률이 떨어진다고 하여도 끝까지 설득하고 당사자 간의 협력을 이끌어내는 조정의 본질적인 특성을 살려갈 일이다.

결국 ADR 기구의 중립성과 독립성, 절차의 공정성과 신중성이 재판절차에 준할 정도로 보장된 특별한 경우가 아닌 한, 조정의 효력은 당사자 사이의 합의와 동일한 것으로 통일하는 것이 바람직하다. 신속한 사건처리나 합의의 의사가 없는 당사자들에게 분쟁의 종식을 강요하는 것은 바람직하지 못하다.

#### 4) 절차규정의 정비

재판과 달리 절차를 다양하게 구성할 수 있다는 점이 ADR의 장점이므로 행정형 ADR에 관한 절차 규정을 무조건 통일시켜야 하는 것은 아니다. 그러나 조정의 성립, 조정위원의 의무 등과 같이 조정의 본질과 관련된 규정은 달리 규정할 이유가 없으므로 정비가 필요하다.

법률에 따라 조정 수락기간이 실로 다양하고, 어떤 경우에는 규정 자체가 없는 경우도 있으므로 이에 대한 통일적인 규율을 할 필요가 있다. 이는 조정신청에 시효중단의 효력을 인정하기 위한 전제로서도 조정 수락기간에 관한 통일이 필요하다.

소비자기본법 등 일부 법률에서는 당사자가 일정기간 내에 수락거부 의사를 명시적으로 표시하지 아니하면 조정이 성립되는 것으로 하고 있다. 그러나 당사자의 자율적 의사에 기초한 분쟁해결이라고 하는 ADR의 본질에 비추어 볼 때 당사자 쌍방이 조정안을 수락한 경우에 한하여 조정이 성립하는 것으로 정리할 필요가 있다.

그 외 당사자들의 비밀보호와 관련하여 조정위원이 지켜야 할 의무를 규정할 필요가 있다. 조정위원의 보수에 관한 근거 규정도 마련할 필요가 있으며 변호사 아닌 자는 대가를 받고 상담, 조정 등의 업무에 관여할 수 없다는 변호사법 제109조와의 관계도 유연하게 하여 각 분야의 전문가를 활용하도록 하여야 한다.

#### 5) 민간 ADR 단체와의 제휴 여부

새로이 법률을 제정하거나 개정하여 행정형 ADR을 도입하고자 할 경우 같은 행정기관에 이미 설치되어 있는 기존 기구를 활용하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 다만 행정형 ADR 기구라 하더라도 반드시 행정기관 내에 설치할 필요는 없으므로 민간단체에 두는 것이 효율적이라고 판단되는 경우에는 민간단체와 적극 제휴할 필요도 있다.

