
우리나라 대체적분쟁해결제도(ADR)의
성과와 발전방향

김 상 수 (서강대학교 법학전문대학원 교수)

우리나라 대체적분쟁해결제도(ADR)의 성과와 발전방향



김 상 수

(서강대학교 법학전문대학원 교수)

목 차

- I. 서
- II. ADR의 의의 및 특징
- III. ADR의 현황
- IV. ADR의 발전방향 1 - 재판과 ADR의 연계
- V. ADR의 발전방향 2 - 편면적 중재제도의 도입
- VI. ADR의 발전방향 3 - ADR기관 간의 상호연계
- VII. 결어

I. 서

서구 선진국에 비해 근대화 시점이 늦어진 우리의 현실상, 서구의 새로운 제도나 그 밖의 인기 있는 제도는 우리나라에도 그때그때 소개되어, 우리도 그것을 받아들인다면 좋은 결과를 초래할 것이라고 주장되는 경우가 많았다. 법과 관련된 많은 제도도 여기에 해당하고, 이 글에서 주로 다루는 ADR뿐만 아니라 IMF사태 이후의 각종 입법논쟁이나 최근의 로스쿨도입 등에서 그 예를 찾을 수 있다. 과연 서구의 ADR제도를 우리가 많이 수용한다면 좋은 결과를 초래할 것인가, 또한 좋은 결과를 초래하기 위해서는 어떻게 변형시켜 가는 것이 좋고, 그를 위해 현행제도상의 문제점은 없는가를 고찰할 필요성이 있다 함은 두말할 필요가 없을 것이다.

이 글에서는 주로 현재의 각종 ADR에 있어서 언론중재위원회 등 행정형 ADR기관의 위치를 재조명하고 앞으로의 개선점에 관하여 언급하려는 것이다.

II. ADR의 의의 및 특징

ADR이란 주지하는 바와 같이 Alternative Dispute Resolution이라는 대체적(재판외)분쟁처리를 가리키고, 이것은 재판을 대신하는 분쟁(민사분쟁)처리제도의 총체를 말한다. ADR에는 여러 가지 제도가 포함되어 있지만, 크게 나누어 화해, 조정 그리고 중재라는 3가지 제도가 기본적인 틀로 이루어져 있다. 이러한 제도는 어떻게 보면 제각기 재판이 등장하기 이전부터 발달해 오다가, 근래에 이르러 ADR이라는 통합적인 명칭하에 체계적으로 운영·연구되기에 이르렀다. 대체적이라는 용어에서도 알 수 있듯이 재판에 대체하거나 보충한다는 의미를 갖고 있고, 소송대국인 미국에서 ADR이 실제적으로나 학문적으로 발달해 온 것¹⁾은 결코 우연이 아니다.²⁾

분쟁의 해결방법으로는 먼저 재판(소송)이 있다. 재판은 법관이 법에 의해 민사분쟁을 해결하는 방법으로, 분쟁을 일도양단하여 승패를 정하는 판결을 내린다는 점에 특징이 있다. 국민은 헌법상 재판을 받을 권리가 있으므로 원고가 되어 법원에 민사소송을 통한 분쟁의 해결을 요구할 수 있고, 이에 따라 피고로 된 자는 우리의 재판권이 미치는 한 원고의 제소에 응할 의무가 부여된다(만일 피고가 응소를 거부한다면 패소를 하게 된다). 다른 한편 분쟁의 해결방법으로 재판만이 존재하는 것은 아니고, 재판만으로 모든 분쟁을 해결할 수도 없다. 이와 같이 재판에 갈음하는 분쟁처리로서 ADR이 존재하는 것이고, 이에 해당되는 3가지 분쟁처리형태를 간단히 살펴보면 다음과 같다.

① 화해

화해는 당사자 간의 합의로써 분쟁을 해결하는 것을 말한다. 다른 분쟁해결방법과의 차이는 제3자가 중간에 서지 않고 당사자 자신에 의해 분쟁을 해결한다는 점에 있다. 화해가 성립하면 사법상의 화해계약(민법731조)으로 처리되거나, 아니면 재판상 제소전 화해나 소송상의 화해로서 처리된다. 재판상의 화해가 조서에 기재되면 그것은 확정판결과 동일한 효력을 갖는다(민사소송법220조). 나아가 각종 ADR기관에서 이루어지는 화해나 조정의 경우 언론중재위원회에서의 그것³⁾에서

- 1) 정규상, 법원부속의 소송외적인 분쟁해결제도의 다양화 및 활성화를 통한 국민불만의 해소방안, 법학논문집(중앙대)23집2호(1999)131면에서는, 미국에서 ADR이 활성화되어 있는 이유에 관하여, "서로 다른 생활규범을 가진 이민족이 미국에는 다수 존재하므로 동일민족내의 분쟁에 관하여 법률에 의하지 않은 당해 민족내의 규범에 의하여 분쟁을 해결할 필요성이 그 만큼 크다는 점, 인구에 비해 법률가의 비율이 높은 만큼 소송사건수가 많아 법원부담의 경감을 피할 필요가 있다는 점, 미국에는 배심재판과 같이 재판에 국민이 참가하는 사상이 확립되어 있으므로 시민간에 자주적인 민사분쟁해결이 그 만큼 용이하다는 점, 그리고 보통법체계에 대한 형평법체계가 존재한다는 점"을 언급하고 있다.
- 2) 따라서 주지하는 바와 같이 미국에서는 ADR에 관한 많은 연구물이 나와 있다. 우리나라에서는 아직 연구물이 많이 나와 있다고는 할 수 없지만, 각종 ADR기관의 도입에 따라 연구도양이 형성되었고 앞으로 로스쿨에서 ADR을 강의하게 된다면 수준 높은 연구물이 나오게 되고 그에 따라 ADR도 발전하게 될 것으로 생각한다.
- 3) 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제23조에 의하면 언론중재위원회에서의 조정은 재판상화해와 동일한 효력을 갖

보듯이 재판상 화해로서의 효력을 갖는 경우가 있다.

② 조정

조정은 제3자(조정인 또는 조정위원)가 중간에 서서 당사자에게 화해를 권고하고, 당사자가 권고안(조정안)을 받아들임으로써 분쟁을 해결하는 것을 말한다. 제3자의 권고안에는 강제력이 없다는 점에서 중재와 차이가 있고, 제3자가 개입하여 당사자 간의 화해를 도모한다는 점에서 화해와 차이가 있다. 조정은 민간의 분쟁처리기관이나, 행정기관에서 이용되는 경우가 있지만, 법원이 관여하는 민사조정 또는 가사조정제도가 주로 이용된다. 민사조정에서 조정이 성립하면 조정조서가 작성되고, 이것은 확정판결과 동일한 효력을 갖는다(민사조정법29조). 당사자가 권고안을 받아들이지 않아 조정이 결렬되어도, 조정인은 조정에 갈음하는 결정을 내릴 수 있고, 이 결정에 대해 당사자가 이의를 제기하지 않으면 조정조서와 동일한 효력을 갖게 된다(민사조정법34조). ADR기관의 경우에도 앞서 보았듯이 조정에 의해 화해가 성립하면 거기에 재판상 화해의 효력이 부여되기도 한다.

③ 중재

중재란 제3자가 중간에 서서 당사자 간의 분쟁을 해결하는 점에서 화해와 차이가 있고, 제3자의 판단이 소송에서와 같이 강제적 효력을 갖는다는 점에서 조정과 차이가 있는 분쟁처리제도를 말한다. 역사적으로 상인간의 거래분쟁의 해결에 이용되어 왔고, 국제상사분쟁의 처리에 중요한 역할을 담당하고 있다. 중재는 그 결론(중재인의 판단인 중재판정)이 소송에서의 판결과 거의 같다는 점(중재법35조)에 특징이 있는데, 사인에 의한 판단에 그러한 효력이 부여된다는 점에서, 당사자 간에 반드시 중재로 분쟁을 처리한다는 합의 내지는 계약(중재합의)이 존재하여야만 중재를 이용할 수 있다.

위와 같은 ADR로서의 분쟁처리방법에는 각각의 이로움이 있고, 그 점에서 ADR을 이용하게 되는 것이라고 말할 수 있을 것이다. 그러한 이점은 재판의 내재적 한계를 보면 쉽게 알 수 있다. 재판이란, 엄격한 절차에 따라(형식성의 강조), 실정법에 입각하여 냉정하게 처리하며(일도양단적 분쟁해결), 3심제에 따른 시간의 경과 그리고 그에 동반되어 비용이 많이 드는 분쟁처리방법이라고 말해진다. ADR은 바로 이러한 점을 극복할 수 있기 때문에 각광을 받는 것이다. 즉, 비형식적이고 자유로운 절차에 따라, 실정법에 구애되지 않는 유연한 판단기준을 이용하여, 신속하고 저렴하게 분쟁을 처리할 수 있다는 점이 특징으로 강조되고 있는 것이다.

결국 재판의 단점(그리고 그에 상응하는 ADR의 장점)은, 공공을 위한 재판제도의 특징상 어쩔 수 없는 내재적 한계로 존재하는 것이다. 물론 법관 수와 법정을 대폭 늘린다면 신속과 경제적인 면은 어느 정도 커버할 수 있겠지만, 그것도 물리적으로는 어차피 한계에 이르게 된다. 위와 같이

는 것으로 되어 있다.

재판을 이용하는 이용자의 욕구와 재판사건을 처리해야 하는 법원의 입장에서 사건 수를 줄인다는 목적이 맞물릴 때 ADR은 주목받게 되는 것이라고 말할 수 있다. 또한 재판과는 다른 점에서 ADR의 존재의의를 찾을 수 있다.

III. ADR의 현황

1. 현황

인간은 사회를 이루어 살고 있으므로, 인간관계에 있어서는 분쟁이 발생하기 마련이다. 분쟁을 해결한다고 했을 때, 분쟁 당사자는 먼저 상호간의 접촉을 통해 스스로 해결하려고 하고, 그것이 불가능한 경우에 무엇인가 제도적인 힘을 빌려 분쟁을 해결하게 된다. 당사자 간의 접촉단계를 보통 교섭(negotiation)⁴⁾이라 말할 수 있는데, 교섭은 모든 분쟁해결의 제1단계에 해당하고, 교섭을 통해서 바로 화해에 이를 수도 있다. 교섭의 결렬에 의해 다른 방법으로 분쟁을 해결해야 한다고 했을 때, 보통 국가권력에 의한 분쟁의 해결이라는 재판이 있기 이전에 조정이나 중재제도가 존재하였다. 특히 조정은 동양에서, 중재는 서양에서 재판제도의 등장 이전부터 이미 존재하였던 것이다. 따라서 ADR은 재판과 동시진행으로 현재에 이르고 있는 것이라고도 말할 수 있을 것이다.

우리나라에서도 유교를 중심으로 한 동양적 가치관이 강조되었던 점을 고려할 때, 국가에 의한 재판제도 이외에 조정형 분쟁처리제도가 이용되어 왔을 것으로 추측할 수 있다. 구한말의 근대적인 재판제도의 도입 후에도 일본의 식민지를 거치면서 재판과 거의 동일한 의미의 조정(말하자면 조정재판)을 경험하였다. 즉 가사분쟁이라는 특수성을 강조한 가사조정(조정전치주의를 특색으로 한다)과 2차대전을 치르면서 민사재판사건을 조정으로 해결한다는 정책(소위 강제조정제도)을 말한다. 해방 후 각종 기본법의 입법이 시작되면서 가사조정제도는 변함없이 이용되어 왔지만, 가사분쟁이 아닌 일반적인 재산관계분쟁에 관한 민사조정제도는 1990년에 비로소 단일법인 민사조정법의 제정으로 도입되었다.

이러한 조정은, 법원이 후견인이 되어 법원주도로 조정을 행한다는 특색을 갖고 있고, 조정이 실패한 경우에는 소송으로 이행하면서 동시에 조정개시시점부터 이미 소가 제기된 것으로 취급된다는 특징이 있다. 가사조정이 아닌 민사조정인 경우에는, 당사자가 조정안을 받아 들여 분쟁이 해결되는 경우와 조정안을 거부하여 조정인이 조정에 갈음하는 결정을 내려 당사자가 이 결정에 이의를 제기하지 않음으로써 분쟁이 해결되는 경우도 상당한 비율을 차지하고 있다는 점도 특색이다.⁵⁾

4) 보통 협상이라고도 번역되지만 상거래만을 의미하지 않는다는 점에서 교섭으로 번역하는 것이 그 의미에 적합하다고 생각한다.

5) 2007년의 경우 제1심민사조정사건의 통계를 보면 다음과 같다. 조정신청사건의 경우 6,750건의 처리건수 중 조정성립은 1,461건, 조정에 갈음하는 결정은 849건 그리고 이의신청은 190건이다. 조정회부사건의 경우 2,787건의 처리건수 중 조

조정제도는 법원에 의해 운영되는 경우 이외에도, 주지하는 바와 같이 각 행정부처가 조정기관을 설치하여 운영되는 경우도 많다. 즉 거의 모든 행정부처는 자신의 업무수행에 관한 근거법에 조정위원회를 설치한다는 규정을 두어 조정을 할 수 있는 근거를 만들고 조정을 하고 있다.⁶⁾ 그러나 행정형 조정건수는 몇몇 기관을 제외하면 법원에 의한 조정건수와 비교하여 볼 때 매우 미미하다고 할 수 있는 수치이다.

중재제도에 관해서는 대한상사중재원이 중심이 되어 상당한 사건을 중재로 해결하고 있다. 대한상사중재원 이외에 행정형 조정기관에서도 중재로 분쟁을 처리할 가능성이 있지만, 실제로 그러한 기관에서 중재로 처리되는 경우는 거의 없는 실정이다. 우리나라에서의 중재제도는 원래 일본의 민사소송법 의용(依用)에 따라 실정법상으로는 일본 식민지시대와 1960.7.1.부터 시행된 민사소송법의 제정시까지 중재에 관해 적용되는 중재법이 있었다. 그러나 민사소송법 제정시 그 전까지는 존재하던 중재에 관한 규정을 삭제하였고, 또한 단일법으로 중재법을 제정하지 않았다. 의용법에 있던 중재에 관한 규정이 없어진 상황에서, 1966년 독립된 단일법으로 중재법을 제정하여 공포·시행하였다. 따라서 거의 6년 동안은 우리나라에는 중재에 관한 실정법이 존재하지 않는 시대가 있었던 것이다.

1966년에 단일법으로 중재법이 제정됨으로써, 결국 대한상사중재원이 설치되어 현재에 이르고 있다. 대한상사중재원에 대해서는 정부도 국가적 차원에서 많은 원조를 하여, 현재 국제적인 중재기관으로 자리 잡고 있다. 또한 우리의 중재법도 특히 일본보다도 앞서 UNCITRAL모델중재법⁷⁾을 도입하여 국제적으로도 신뢰할 수 있는 중재법체제를 갖추고 있다.

2. 행정형 ADR기관

한편 우리나라에서 ADR의 운영기관이라고 하면 전술하였듯이 각종 행정부서의 조정위원회가 대부분을 차지한다. 언론중재위원회도 기본적으로 행정형 ADR기관에 해당한다고 풀이된다. 행정형 조정위원회에서는 조정기관으로서 당사자의 신청이 있으면 조정을 할 수 있게 되어 있다. 또한 이와 같이 행정형 ADR이 많은 점은 일본 ADR의 특징이기도 하다.

행정형 ADR은 일반적으로 무료이거나 매우 저렴한 수수료에 의하므로 당사자의 경제적인 부담이 경감되고 구제에 대한 액세스 확대에 기여한다.⁸⁾ 그 밖에 행정적 규제를 배경으로 하며 후견적으로 관여함으로써 당사자 간 격차의 축소, 전문적 조사에 의한 사실의 명확화 등의 대책에 의하

정성립은 1,258건, 조정에 갈음하는 결정은 295건 그리고 이의신청은 141건이다. 마지막으로 수소법원조정사건의 경우 46,566건의 처리건수 중 조정성립은 33,831건, 조정에 갈음하는 결정은 12,735건 이의신청은 4,481건이다. 1999년의 조정사건의 경우에는 조정성립건수보다도 조정에 갈음하는 결정건수가 많았다(김상수, 민사사법서비스의 실태와 대책, 법과 사회18호(2000)292-293면 참조).

6) 참고로 법제처의 법령검색에서 조정위원회라는 단어가 들어 있는 법령을 찾아보면 그 숫자가 대단히 많다.

7) 유엔국제무역법위원회(UNCITRAL)가 채택하고 세계 각국에 대하여 그 도입을 권유한 모델중재법을 말한다.

8) 山本和彦=山田文, ADR仲裁法(2008, 日本評論社)119면.

여 성과를 올리고 있다고도 말해진다.⁹⁾

이러한 행정형 ADR기관으로서의 특징에 관하여는, 예를 들어 환경분쟁을 전문적으로 처리하는 환경분쟁조정위원회와 언론중재위원회의 경우를 비교하여 생각하여 보도록 하겠다. 먼저 행정기관으로서 가질 수 있는 장점을 생각할 수 있다.¹⁰⁾ 즉 환경분쟁조정위원회의 경우 타 행정기관과의 관계를 예로 든다면, 건설교통부가 2004년 4월에 주택건설기준에 관한 규정을 개정하여, 각 층간 바닥충격음이 경량은 58데시벨 이하로, 중량은 2005년 7월 1일부터 50데시벨 이하가 되도록 기준을 명확히 하는데 기여한 점을 들 수 있다. 또한 환경분쟁조정법 제18조에 의하면 관계기관의 협조에 관한 것으로, 관계행정기관의 장에 대하여 자료 또는 의견의 제출, 기술적 지식의 제공 등 필요한 협조를 요청하는 것, 관계행정기관의 장에 대하여 환경피해의 원인을 제공하는 자에 대한 개선명령, 조업정지명령 또는 공사중지명령 등 필요한 행정조치를 취하도록 권고할 수 있는 점 등도 환경분쟁조정위원회의 장점을 살릴 수 있는 제도라고 말해진다.¹¹⁾ 그러나 이 점을 언론중재위원회에 대비하여 본다면, 언론중재위원회는 그 기구의 성격상 행정기관과의 관계는 거의 없어 보인다. 따라서 당해 ADR기관의 성격에 따라서는 예외가 존재할 수 있다는 점을 부연하고 싶다.

그런데 위와 같은 행정형 ADR의 장점은 그 표리의 관계로서 당해 기관이 중립 공평한 기관이라고 말할 수 없는 이유가 될 수 있다.¹²⁾ 즉 행정형 ADR에서의 행정에 의한 후견적 관여에는 한계가 있고 재판에 대한 예측을 넘어 재판에 선행하는 해결을 기대하는 것에는 한계가 있기 마련이다. 그럼에도 당사자가 행정의 후견성에 과도하게 의지하려고 한다면 당해 기관의 중립공평성에는 문제가 발생할 수 있을 것이다.¹³⁾ 달리 말하면 분쟁조정제도를 이용하는 일반 국민은 분쟁조정신청을 일종의 피해구제신청으로 인식하여 분쟁조정위원회를 일종의 행정기관으로 생각하고 조정을 신청하는 경향이 강한 것이다.¹⁴⁾ 한편 언론중재위원회의 경우, 기구의 규모나 설립근거법규를 본다면 다른 행정형 ADR기관과는 달리 보다 독립적인 기관이라고도 생각된다. 특히 공공기관의 운영에 관한 법률에 의한 공공기관으로 지정되어야 한다는 주장도 있는데,¹⁵⁾ 당해 공공기관운영법의 지정에서 배제되는 것은 독립적인 지위를 한층 확고하게 할 것이다. 공공기관 지정배제는 그 밖의 행정형 ADR기관에게도 동일하게 해당되는 것이라고 말할 수 있다.

또한 행정형 ADR의 경우 일반 국민들에게는 그러한 조정기관이 있는지 쉽게 알 수 없다는 문

9) 加藤新太郎, ADRとその普及の條件 - 訴訟上の和解との比較において -, 小島武司編·ADRの實際と理論II (2005, 中央大學出版部)13면.

10) 이에 관하여는 김상수, 환경분쟁해결을 위한 재판과 ADR의 역할분담, 환경법연구제28권1호(2006)123면 이하 참조.

11) 그 밖에 소비자분쟁조정위원회의 집단분쟁조정에 관하여도 유사한 점이 보이는데, 이에 관하여는 金祥洙, 集團調停による消費者紛争の解決-韓國における實情について, 民事研修619号(2008)2면 이하 참조.

12) 우동기=장영두, 환경분쟁해결을 위한 대안적 분쟁해결제도 도입에 관한 기초연구, 협상연구5권2호(1999) 43면에서 위원들의 구성이 중립적이지 아니하여 관주도로 이루어질 우려가 있다고 말하고 있다.

13) 加藤新太郎, 전제(주9)13면.

14) 유병현, 우리나라 ADR의 발전방향, 安岩法學22호(2006)298면 이하. 이 문헌에서는 '법원에 가면 절차도 복잡하고 소송 준비도 힘이 드는데 비하여 분쟁조정위원회를 이용하면 절차를 잘 모르는 사람도 쉽게 신청할 수 있을 뿐만 아니라 조정위원회에서 직권으로 증거조사를 하기 때문에 수월하게 절차를 진행할 수 있다는 것'이라고 언급하고 있다.

15) 언론중재위원회, 2008 연간보고서17면.

제도 있다. 동종의 분쟁에 대해, 행정부서의 관할상의 문제로 복수의 조정위원회가 존재하는 경우도 많이 발견할 수 있다.¹⁶⁾ 예를 들어 앞서 본 환경분쟁조정위원회의 경우에도 환경분쟁처리를 위한 유일한 ADR기관이라고 할 수 있지만, 이용자인 국민에게 충분히 알려져 있는지 명확하지 않다. 이 점은 특히 그 모델이 된 일본의 공해분쟁조정위원회에 대한 평가에서 더욱 두드러진다. 일본의 경우 우리보다 앞서 행정기관에서의 공해·환경분쟁 해결시스템이 도입되고 30년이 경과되었지만, 통계수치로 본다면 시민에게 정착되었다고는 할 수 없고, 그 이유는 특히 시민에게 이 시스템에 대한 이해가 불충분하기 때문이라고 말해지고 있다.¹⁷⁾ 이러한 문제점은 결국 이용도가 저조하기 때문에 제기되는 문제이기도 하다. 이에 비해 언론중재위원회의 실적을 보면, 조정신청건수는 2007년이 1,043건, 2008년이 954건이고, 중재건수는 2007년이 14건, 2008년이 10건으로 되어 있다.¹⁸⁾ 중재건수는 매우 저조하지만 전체적인 분쟁처리건수는 현재 행정형 ADR 중에서는 매우 높은 수치라고 말할 수 있을 것으로 생각한다.

IV. ADR의 발전방향 1 - 재판과 ADR의 연계

1. 재판의 역할

위에서는 주로 ADR의 현황을 살펴보았다. 다음은 ADR의 개선방안이다. 이에 관하여는 먼저 ADR과 재판 간의 역할의 차이를 통하여 생각해 볼 수 있을 것이다. 원래 재판이 당사자의 각층 니즈를 충족시킬 수 있는 결과를 줄 수 있다면 ADR을 논의할 필요는 거의 없다. 그러나 재판이 구조적 결함이 있는 불량품에 해당된다고는 말할 수 없지만, 위에서 보았듯이 재판 자체의 특성에 따라 분쟁을 해결한다는 점에서 그 제도 자체에는 내재적 한계가 존재할 수밖에 없다. 그 점에서 ADR의 존재의의를 찾을 수 있는 것이다.

ADR은 재판과는 동일한 분쟁처리라는 점을 전제로 하면서, 다른 한편으로 재판과 상이한 점을 갖고 있다. 전자는 분쟁의 공정한 해결이라는 공통점을, 후자는 절차의 내용과 운영주체에서의 차이점을 각각 가리킨다. 재판은 법원이라는 공적 기관이 운영한다. ADR은 반드시 공적 기관이 운영할 필요는 없지만, 제도의 운영은 공정하게 이루어져야 하는 점은 마찬가지다. 따라서 기본적으로

16) 또한 각종 행정형 ADR에서의 조정의 결과에 대하여는 재판상 화해의 효력과 같은 경우와 사법상의 화해계약과 같은 경우로 나누어져 있고 통일성이 없다. 특히 행정형 ADR의 조정결과에 대하여 재판상 화해와 동일한 효력을 인정하는 것은 논란의 여지가 있고, 입법적으로는 재판상 화해가 아닌 민법상 화해계약으로서의 효력 즉 계약적 효력만을 인정하는 방법을 생각해 볼 수 있다는 주장이 있다(강수미, 재판 외의 분쟁해결제도에 대한 반추, 민사소송제10권제1호(2006)237면).

17) 공해분쟁조정위원회를 그다지 이용하지 않는 이유는 시스템 자체에 있는 것이 아니라 시스템을 시민이 이용하는 데 있어 분쟁대상이나 구제방법상 제한이 있고, 나아가 국민들의 위원회에 대한 이해도가 충분히 높지 않기 때문이라고 평가받고 있다.

18) 언론중재위원회, 2008 연간보고서23면, 39면.

로 제도운영의 공정성은 ADR에서의 필수조건에 해당되고, 재판과는 다른 차원에서 이에 관한 주도면밀한 대처가 필요하다는 점을 잊어서는 안 될 것이다.

한편 사법부의 분쟁해결수단인 재판 자체에도 여러 가지 유형이 있다. 즉 통상의 자본주의적 거래관계에서 발생하는 분쟁은 민사소송이 기본이 되지만, 가사분쟁이나 비송사건 그 밖에 행정분쟁 등은 그와 다른 절차를 통해 처리된다. 또한 통상의 전통적인 민사분쟁의 해결도 협의의 민사소송만이 아니라, 독촉절차나 소액사건절차로 처리된다. 나아가 법원에 제기된 소송을 조정예 회부하여 분쟁을 해결하는 법원에 의한 민사조정제도가 마련되어 있다. 법원이 다루는 민사사건 중 가장 많은 부분을 차지하는 것은 소송사건(민사본안사건)이다.

법원의 2007년도 제1심 민사본안사건의 실정을 보면 그 처리건수는 총 1,222,270건이고 그 중 소액사건이 913,219건, 단독사건이 264,692건, 합의사건이 44,359건이다. 소액사건의 비율이 75%로 매우 높고 합의사건은 3.6%에 불과하다. 또한 우리나라에서는 소송이 화해(사법상의 화해계약에 따른 소취하를 포함)로 종료 되는 비율이 매우 낮다. 예를 들어 소송상 화해의 비율을 가까운 일본과 비교한다면 다음과 같은 수치가 된다. 2007년도의 제1심본안사건 전체처리건수 중 판결과 화해 그리고 취하가 차지하는 비율은 우리나라가 각각 62.9%, 2.2%, 8.1%인데 비해, 일본의 경우에는 각각 34.8%, 20.9%, 34.2%이다.¹⁹⁾ 우리나라의 화해율이 얼마나 저조한지 알 수 있을 것이다. 따라서 법원 자체만의 문제가 아니라 ADR의 활성화와 관련하여서도 당사자의 마인드의 변화를 촉구하여 화해율을 높이기 위한 대책도 새로이 강구할 필요가 있다. 나아가 법원이 다루는 소액사건 중의 상당 부분은 ADR이 처리할 수 있는 분쟁에 해당될 것이고, 그 부분에 대한 ADR의 분쟁해결역할을 강화하는 노력이 필요하다고 생각된다.

다른 한편 ADR에 대해서는 단순히 재판보다 유리하다는 장점만이 지나치게 강조되는 경향이 있다. 이것은 그 자체로 물론 틀린 것은 아니지만, 재판에 같음한다는 분쟁처리수단이 오히려 재판의 지위를 차지하고 재판은 ADR에 같음하는 분쟁처리수단이라고 치부되어서는 안 될 것이다. 이러한 측면에서 보았을 때 ADR이 적절한 분쟁해결방법으로서 단순히 간이·신속한 처리만을 추구하는 것은 타당하지 않다는 점이 중요하다. 즉 재판의 약점은 3심제를 통해야 한다는 이유로 분쟁해결에 시간이 오래 걸린다는 점이다. 그렇다고 하여도 ADR에 의한 해결이라고 해서 단순히 간이·신속성만을 강조할 것이 아니라, 법원을 이용하지 않아도 분쟁당사자가 만족할 수 있는 분쟁해결의 착실성 내지 적합성이 중요하다고 말할 수 있다.²⁰⁾

2. 법원부속 ADR

19) 위와 같은 수치는 필자가 우리나라의 사법연감과 일본의 사법통계연보를 조사하여 얻은 것이다.

20) 이러한 점을 지적하는 것으로, 磯部力, 公害環境紛争と行政委員會 - 公害等調整委員會の課題と可能性, JURIST 1233호(2002) 59면 이하(이하에서 다루는 일본의 공해등분쟁조정위원회의 궁극적인 목표로서, 공해환경분쟁에 관한 풀 패키지 해결, 즉 광의의 공해환경분쟁을 폭넓게 받아 들여 해결의 테이블에 올리고, 전문적 조사에 바탕된 설득력 있는 조정안을 제시하여 개별안건의 일회적 해결만이 아니라 보다 포괄적이고 안정적인 환경이용질서의 룰까지 제공할 수 있는 가능성을 추구하여야 한다고 말한다).

그런데 재판과 ADR이 현재와 같이 거의 독자적이고 상호 무관한 절차로 진행된다는 것으로는 착실하고 적합한 분쟁해결을 기대하기가 곤란하다. 재판에 의하지 아니한 해결방법에 주목하여야 한다고 했을 때, 우선 재판과 ADR의 연계를 통한 처리방법에 눈을 돌려야 할 것이다. 즉 재판으로 처리하여야 할 것은 재판으로 처리하고, 그러하지 아니한 것은 법원이 ADR로 사건의 처리를 회부하는 방법을 고려하여야 한다는 점이다. 이 경우에 일반적으로 법원은 관할의 독점욕(jurisdictional jealousy)을 갖지만, 과감히 계속분쟁을 ADR로 돌릴 필요가 있다. 현재 법원에서 ADR로 사건을 회부한다고 하면 민사조정과 가사조정 등 판사가 관여하는 일종의 법원부속 조정만이 인정되고 있다.²¹⁾ 여기서 더 나아가 법원은 예를 들어 언론중재위원회 등의 ADR기관으로 언론분쟁사건을 회부할 수 있도록 하는 방법을 도입하는 것이다.

이것은 법원이 자신에게 부속된 분쟁을 ADR로 회부하는 제도를 말하고, ADR 선진국인 미국에서 각광을 받는 제도이다(보통 법원부속중재(Court-Annexed Arbitration)로 불린다). 법원부속ADR은 조정전치주의와 유사한 것으로 소송절차 진행 이전에 법원이 계속 중인 사건에 대해 중재절차를 거치도록 하는 것(법원에 의해 중재절차로의 회부)을 말한다.²²⁾ 여기서 말하는 중재는 통상의 중재와는 달리 중재에 대한 참가가 강제적인 점, 중재판정에 대한 구속력 측면에 있어 법원에 상소할 수 있다는 점에 중요한 차이가 있다. 이 때 법원에 대한 상소에서 당해 중재절차보다 일정 비율(10%~20%)의 유리한 금액의 승소판결을 받지 못하면 제재가 부과된다. 따라서 당사자로서는 중재의 결과보다 더 유리한 내용의 판결을 받을 가능성이 적다면 그대로 중재판정을 수락하게 된다는 것이다. 법원부속ADR은 1952년에 펜실베이니아주에서 처음으로 등장하고 현재 각 주에서 이용되고 있다.

현재 언론중재위원회 등의 ADR기관과 법원과의 관계에 관하여는, 예를 들어 언론중재법은 같은 법 제26조 이하에서 일정한 경우에 소를 제기할 수 있다는 규정을 두고 있다. 또한 환경분쟁조정법 제45조에서는 재정이 신청된 사건에 대하여 소송이 진행중인 때에는 수소법원은 재정이 있을 때까지 소송절차를 중지할 수 있다고 규정한다. 여기서 더 나아가 별개의 입법이 필요한 것이지만, 법원은 계속된 언론사건 등에 대하여 소송절차의 진행을 중지하고 언론중재위원회 등의 ADR기관으로 사건을 회부하는 것도 충분히 생각할 수 있는 법원과 ADR의 연계방법이 될 것으로 생각한다.²³⁾

21) 정규상, 전주(1)141면에서는, 법원부속ADR 운영에 관한 지적으로서 "구체적인 소송외적인 분쟁해결제도의 선택에 있어서 현재와 같이 제소당시에 쟁점이나 증거정리가 되어 있지 않은 상태에서 법원이 직권으로 조정에 회부하는 건수가 많게 되면(현재는 법원부속의 ADR제도로써 소송상화해와 조정이 인정됨) 법관이 사건에 대한 조정적합성의 실험적 분석없이 가능한 한 많은 사건을 조정에 끌어들여 실적위주의 운영을 할 가능성이 커지게 된다"는 점을 지적하고 있다.

22) 약간 오래 되었지만 미국의 위와 같은 법원부속ADR을 소개하는 글로서, 金祥洙, 紹介 : John P. Mclver et al . , Special Issue ; Court-Annexed Arbitration, 14 Justice System Journal 123-250(1991), 名大法政論集152호(1994)543면 이하 참조. 또한 앞의 주(1)의 문헌도 있다.

23) 이와 관련된 필자의 견해에 관하여는 그 밖에 김상수, ADR제도 활성화를 위한 현행제도의 문제점, *주리스트*2003.6. 35

그렇다면 문제되는 것은 소송절차에서 ADR로의 구체적인 회부방법이다.²⁴⁾ 먼저 법원은 언론분쟁 등 각각의 ADR기관에서 다루는 특정 분쟁에 대하여 명확히 권리가 존재하는 것이 아닌 한, 즉용이하게 법을 적용하여 권리의무의 존부를 판단함으로써 사건을 해결할 수 있는 경우 이외의 사건은 ADR기관으로 회부하도록 한다. 다음으로 법원은 회부 시에 소송절차의 중지기간, 반대로 말하면 ADR기관에서의 처리기한을 명확히 하는 것이 필요하다. 그러한 기한까지 ADR기관에서 당해 분쟁에 대한 처리절차가 완료되지 않으면 중지된 소송절차를 속개한다는 것이다. 이것은 분쟁의 해결을 간접적으로 촉구하는 것이 된다. 결국 현재의 민사조정제에 준하여 그 조정을 법관이 관여하지 않는 ADR기관이 수행한다는 내용이 된다. 위와 같은 것은 언론중재법 등 각각의 해당 법률의 개정으로도 충분히 가능할 것이다.

이러한 법원부속 ADR의 이점으로는 특히 법원에 의한 보전처분을 이용할 수 있다는 점이다. ADR절차 진행 중에 피청구인 측의 일정한 행위를 중지시킬 필요가 있는 경우에 그것을 실효적으로 하려면 법원의 가처분을 이용하는 것이 가장 적절하다. 그러한 가처분은 보전처분의 요건을 토대로 법원이 독자적으로 판단하여야 할 것이다. 이 부분은 사법권과 관련된 부분으로서 법원이 법을 적용하여 판단할 수밖에 없기 때문이다.

면 이하 참조.

24) 법원부속ADR을 한국에 도입한다고 했을 때의 문제점에 관하여는, 정규상, 전주(1)141면에서, "첫째, 분쟁해결에 요하는 비용과 시간의 감축에 어느 정도 기여할 수 있을 것인가, 둘째 증거개시적인 discovery제도가 없는 우리의 증거법 체계하에서 법원부속형ADR이 도입된다고 하더라도 이 제도가 제대로 기능을 발휘할 수 있을까, 셋째 법원의 부담경감에 어느 정도 기여할 수 있을 것인가, 넷째 국민이 과연 강제전치와 다를 바가 없는 법원부속형ADR의 설치에 얼마만큼의 신뢰를 보낼 것인가, 다섯째 법원부속형ADR절차의 운영을 법관에게 주도적으로 맡기는 것이 법조일원화를 지향한다는 관점에서 과연 어느 정도 타당하다고 할 수 있을까 하는 점"을 언급하고 있다.

V. ADR의 발전방향 2 - 편면적 중재제도의 도입

1. 편면적 중재의 의의

ADR의 발전방향으로서 생각할 수 있는 또 하나는 편면적 중재이다. 편면적 중재란 기본적으로 중재인(또는 조정인)이 중재(또는 조정)를 하고 그것이 화해에 이르지 못할 경우에 조정인이 분쟁 해결을 위한 판단을 제시하게 된다. 이 판단에 대하여 일정기간 내에 신청당사자가 적극적으로 받아들여거나 양 당사자가 거부권을 행사하지 않으면 그 판단에 구속력이 발생하는 절차를 가리킨다.²⁵⁾

이러한 편면적 중재는 분쟁당사자간에 정보나 교섭력에 차이가 있는 사안에서 피해자측 등이 ADR을 신청하는 경우에 절차의 장기화를 피하고 교섭력에만 의존하지 않는 공정한 분쟁해결을 도모하기 위해 이용된다. 그러나 상대방 당사자의 입장에서 보면 자신에게 불리한 판단이 내려진 경우에도 재판을 받을 권리가 상실되므로 그러한 불이익을 능가할 정당성이 필요하게 된다.²⁶⁾

미국의 경우에는 앞서 본 법원부속중재제도 등에서 그 예를 찾을 수 있다. 또한 업계단체의 ADR기관으로서의 자주적 분쟁처리기관(Self Regulatory Organization)에서는 보다 완화된 형태로 이용되기도 한다. 예를 들면 증권분쟁의 중재를 처리하는 NYSE(New York Stock Exchange)나 NASD(National Association of Securities Dealers)에서는 중재판정에 대하여 달러측이 이행하지 않으면 협회에서 제명하도록 되어 있기 때문에, 소송의 경우, 승소판결을 얻어도 겪을 수 있는 집행의 곤란이나 집행비용의 문제를 제거할 수 있게 되어 있다.²⁷⁾ 그 밖에 NFA(National Futures Association)에서는,²⁸⁾ 상품선물거래분쟁에 관하여, 투자자가 당사자인 경우에는 원칙적으로 강제적 중재를 이용하고 있다. 특히 투자자가 요구하면 선물협회 멤버는 강제적으로 중재에 응하여야 한다. 이 점은 아래에서 보는 일본에서의 교통사고분쟁처리센터에서의 재정과 차이가 있다. 미국의 선물거래분쟁의 경우에는 중재판정이 내려지면 투자가는 이에 구속되지만, 일본의 교통사고분쟁처리센터의 재정에 대하여는 보험회사는 구속되지만 청구자인 피해자는 구속되지 않는다.

일본에서는 편면중재와 유사한 분쟁처리를 하는 ADR기관으로서 1973년에 설립된 교통사고분쟁처리센터²⁹⁾가 있다.³⁰⁾ 여기서는 자동차사고에 따른 손해배상의 분쟁을 해결하기 위하여 상담, 화해의 알선 및 심사를 한다.³¹⁾ 위 센터에서는 주로 화해로 분쟁처리를 유도하는데, 화해를 하기 위

25) 山本和彦=山田文, 전주(8)369면.

26) 山本和彦=山田文, 전주(8)369면.

27) 金祥洙, 證券仲裁(1997, 信山社)17면 참조.

28) 金祥洙, 商品先物取引と仲裁, 先物取引研究第4卷第2号(2000)6면 이하.

29) 財団法人 交通事故紛争處理センター. www.jcstad.or.jp.

30) 이에 관하여는 小島武司=伊藤眞, 裁判外紛争處理法(1998, 有斐閣)123면 이하; 山本和彦=山田文, 전주(8) 222면 이하.

31) 단, (1) 자전거의 대보행자, 대자전거의 사고에 의한 손해배상에 관한 분쟁, (2) 탑승자상해보험이나 인신상해보상보험 등 자신이 계약하고 있는 보험회사 또는 공제조합과의 보험금, 공제금의 지급에 관한 분쟁, (3) 자동차배상책임보험 후 후유장해의 등급인정에 관한 분쟁은 다루지 않는다. 또한 (1) 상대방이 자동차보험(공제)계약을 하고 있지 않은 경

하여는 손해배상액을 확정할 수 있는 상태가 되어야 한다. 때문에 알선절차 등이 개시된 후에 다음의 사정이 판명되면 알선절차 등을 정지한다. 즉 (1) 손해배상청구권자가 치료중인 경우, (2) 치료는 종료되었지만 후유장애등급 인정절차가 완료되지 않은 경우, (3) 후유장애등급인정절차에 대한 이의신청이 완료되지 않은 경우, (4) 후유장애등급인정절차에 관하여 분쟁처리기구에 신청중인 경우이다.

특히 편면중재로서의 분쟁처리를 심사라고 하는데, 위 센터의 심사회는 다음의 사안에 관하여 심사를 하고 재정을 한다. 즉 (1) 센터와의 합의 등으로 재정을 존중하는 것으로 되어 있는 보험회사 등과 관련된 사안, (2) 손해배상의무자가 계약하는 자동차보험의 약관, 자동차공제의 공제규정에서 법률상의 손해배상책임이 발생한 경우에는 손해배상청구권자로부터 보험회사 등에 대하여 직접청구권이 인정되어 있는 사안, (3) 상기 이외의 사안의 경우에는 손해배상의무자, 보험회사 등 또는 공제조합이 재정이 있으면 이에 동의할 것을 미리 명시하고 있는 경우이다. 심사는 3인 이상의 심사원이 심사회를 구성하여 하고 그 재정은 심사원의 다수결로 정해진다. 보험회사가 재정을 따른다는 사전의 동의를 바탕으로 피해자측의 일방적 신청으로 재정을 하고, 이에 대하여는 피해자측이 수락하면 보험회사측은 재정의 결론을 존중한다는 협정이 체결되어 있기 때문에 이것이 중요한 도구로 기능하고 재정이 나오면 대부분의 사건이 해결된다고 말해진다. 청구인측인 피해자가 당해 재정을 거부하면 소송을 이용할 수 있다. 이 센터의 분쟁처리실적을 보면 2008년의 경우, 심사건수 684건, 상담건수 22,519건, 화해성립건수(심사 포함) 6,543건으로 되어 있다. ADR기관으로서 일본에서 가장 많은 실적을 올리고 있다고 말해진다.

2. 편면적 중재 도입의 전제조건

편면적 중재는 위의 미국과 일본의 예에서 보듯이 피청구인 측의 범위가 어느 정도 명확한 경우에 이용될 수 있다. 그 정당성은 피청구인 측의 양해(중재나 조정의 결과를 따르겠다는)에 바탕을 두고 있다. 만일 예를 들어 언론중재위원회에서도 편면적 중재를 도입한다면, 그 가장 용이한 방법은 언론중재법의 적용을 받는 모든 언론매체 간의 협정을 통해 언론중재위원회의 해결안에 따르겠다는 동의를 얻어내는 것이 될 것이다.

그것이 곤란하다면, 언론중재법 등의 관련 법규의 개정을 통해 도입하여야 되는데, 이 경우에는 더욱 더 공정 타당한 ADR기관으로서의 전제조건이 필요하고, 그것이 언론매체 등 피청구인 측의 제소권을 제한할 수 있는 것이 되어야 할 것이다. 그러한 전제조건 중의 중요한 부분은 언론중재위원회 등의 ADR기관에서 분쟁처리를 담당하는 절차주재자³²⁾의 구성과 자질에 달려 있다고 생각된다.

우, (2) 상대방이 계약하고 있는 자동차보험(공제)에 시담대행서비스가 없는 경우, (3) 상대방이 계약하고 있는 공제가 JA공제연합 또는 전로제(全勞濟) 이외인 경우에는 분쟁의 상대방이 센터에서 해결하는 것을 거부하는 경우 알선절차 등이 불가능하다.

32) '절차주재자'란 생소한 용어이지만, 여기서는 재판절차의 경우 법관을, ADR절차의 경우 직접 중재나 조정 등을 하는

우리나라의 행정형 ADR인 각종 분쟁조정위원회의 경우에는 대개 당해 위원회가 조정기관임과 동시에 위원회는 소수의 위원이 개별 사건의 조정위원도 겸하고 있고, 이는 법원이 운영하는 민사조정 또는 가사조정에서 법관이 조정위원이 되는 것과 유사하다(단, 법원의 조정의 경우에는 법관만이 조정위원이 되는 것이 아니라 별개의 민간인도 조정위원으로 참가한다). 그러나 법원의 조정은 소송과 밀접한 연관성을 갖고 있기 때문에 조정위원회의 경우와 비교하는 것은 적절하지 않다.

생각건대 각종 분쟁조정위원회는 분쟁처리를 위한 ADR기관으로서 관련 분쟁의 처리를 위한 사무국으로서의 역할에 충실하고, 개별사건의 조정위원도 겸하는 것은 피하여야 하는 것이 아닐까 생각된다. 즉 분쟁조정위원회는 중립공평한 조정기관으로서의 역할을 철저히 하여 사무의 운영이나 조정위원의 선정을 하고, 실제로 조정을 하는 것은 조정인명부에 등재되고 분쟁조정위원회와는 직접 관계가 없는 조정위원들이 주도하도록 각 사건마다 개별적으로 선정된 조정인 후보가 그러한 조정위원이 되어야 한다.

현재와 같이 각종 분쟁조정위원회의 위원장과 상임위원이 각 사건의 조정위원이 되고 나아가 위원장이 선정한 비상임조정위원이 추가되는 것이 아니라, 사건의 규모에 맞추어 조정위원 후보자로부터 적당한 수의 조정위원을 당사자가 선정하는 형태가 되어야 할 것이다. 이를 위하여 각종 분쟁처리위원회는 관련 분쟁의 처리에 적합한 조정위원후보자의 풀을 각 지역마다 확충할 필요가 있다. 더 나아가 아래에서 보는 바와 같이 그러한 절차주재자의 양성에도 힘을 쏟아야 할 것이다.

ADR기관과 관련하여 다음으로 절실한 문제는 ADR의 절차주재자의 자질 내지 스킬을 어떻게 확보할 것인지에 관한 점이다.³³⁾ ADR절차의 주재자는 새로운 전문직의 일종이고, ADR기관이 중심이 되어 그 내실을 형성하고 교육이나 훈련의 프로그램을 책정하며 윤리규범의 제정을 위한 노력을 하는 등의 기반정비가 필요하다.³⁴⁾ 재판에서 법관의 자질이 차지하는 비중을 고려한다면, ADR에서도 절차주재자의 자질향상을 위해 그만큼은 노력하여야 한다는 점에는 이론이 없을 것이다.

VI. ADR의 발전방향 3 - ADR기관 간의 상호연계

위에서 본 절차주재자의 자질향상을 위해서도 필요한 것이 ADR기관 간의 상호연계이다. 또한 법원을 종합병원이라고 하면 ADR은 각각 서로 다른 분야의 전문의의 집합이므로 상호 연계하지 않으면 다면적이고 복잡한 사회적 분쟁을 완벽하게 해결할 수 없게 될 우려가 있다는 지적도 있다.³⁵⁾ 이러한 목적을 위해서도 상호연계를 책임질 대표기관이 필요하다.³⁶⁾

중재인 또는 조정인은 물론 그 후보자를 포함하는 의미로 사용한다. 법관과의 차이점은 당사자는 법관을 선택할 수 없지만, ADR에서는 절차주재자를 선택할 수 있다.

33) 加藤新太郎, 전계(주9)19면 이하.

34) 山本和彦=山田文, 전계서(주8)393면.

연계담당기관에서는 절차주재자를 위한 연수프로그램의 개발과 실시, 사례를 이용한 연구와 의견교환, 새로운 ADR절차의 개발, 외부에 대한 ADR정보의 제공 등을 할 수 있게 될 것이다.³⁷⁾ 연계기관이 기능하게 된다면 각 ADR기관의 부담경감에 도움이 될 뿐만 아니라 서로 다른 전문성을 갖는 ADR기관에 의한 복안적(複眼的)인 논의가 됨으로써, 단기적으로는 ADR실무의 질적 양적 향상이, 장기적으로는 ADR업계 전체의 도약을 기대할 수 있을 것이다.

또한 ADR기관 간의 구체적인 연계로서 각 ADR기관의 전문성을 횡단적으로 상호 연계시키는 방법을 추진할 수 있을 것이다. 즉 ADR은 분쟁의 성격이나 절차가 특화되어 있는 경우가 많은데 비해, 분쟁의 해결은 복수의 전문성을 요구하는 경우도 많으므로, 그러한 전문성이 다른 ADR기관과의 사이에서 상호의 원조, 절차주재자인 panel의 공유나 분쟁의 이행 등의 협력태세의 구축에 이바지하는 바가 많을 것이다.

35) 山本和彦=山田文, 전게서(주8)394면.

36) 일본의 경우 ADR의 포털 사이트로서 ADR Japan(www.adr.gr.jp)이 있고, 여기서는 연계기관으로 존재하고 있다고는 할 수 없지만, 소비자상담에서 중재기관까지 여러 분야의 분쟁처리기관의 종합창구역할을 하고 있다.

37) 이러한 기관의 설립을 주장하는 것으로 山本和彦=山田文, 전게서(주8)394면.

VII. 결 어

이상에서 개괄적으로 언론중재위원회 등의 행정형 ADR기관으로서의 성과와 발전방향에 대하여 살펴보았다. 각 ADR기관 사이에 차이가 없지 않지만, ADR을 통한 분쟁해결이라는 점에서는 나름대로 훌륭한 역할을 수행하여 왔다고 평가할 수 있을 것이다. 그러나 다른 한편으로는 재판에서의 당사자의 자주성 결여라는 현상이나 ADR기관 간의 연계수단의 부재라는 현상에서 본다면, 앞으로 ADR을 발전시키기 위한 새로운 방안을 모색하여야 할 시기에 도달하였다고 생각한다.

그러한 방안으로 첫 번째 생각할 수 있는 것은 법원과 ADR의 연계로서, 법원이 담당하는 많은 사건 중의 일부를 ADR기관에 회부하는 법원부속ADR제도의 도입이다. 법원은 이미 소송사건을 조정으로 회부하고 있으므로 ADR기관으로 회부하는 것도 불가능하다고는 할 수 없을 것이다. 두 번째 방안은 ADR을 이용하기 쉽게 하는 제도로서 편면적 중재제도의 도입도 신중히 고려하여야 한다는 점이다. 편면적 중재는 실질적으로 조정에 의한 분쟁의 해결을 촉진하게 되고 결국 ADR 활성화의 기폭제가 될 것으로 생각한다. 또한 분쟁처리위원회라는 명칭에도 걸맞고 조정이나 중재의 촉진에도 기여할 수 있을 것이다. 세 번째로는 편면적 중재제도 등을 포함하는 ADR에서의 분쟁해결의 정당성을 부여하기 위하여 절차주재자의 중립성 확보와 자질향상이 중요하다. 자질향상과 관련하여서는 각 ADR기관 간의 상호연계가 필요불가결하고 이것이 세 번째 방안에 해당된다. 절차주재자의 확보와 자질향상을 도모하고 국민이 원하는 분쟁해결방법으로 이끌 수 있는 길잡이로서의 역할을 수행하는 것도 ADR간 상호연계에 의해 비로소 가능하게 될 것이라고 생각한다.