

---

## 패널 토론

- ▶ **김 정 탁** (언론중재위원회 중재위원, 성균관대 교수)
  - ▶ **서 정 일** (대한상사중재원 중재인)
  - ▶ **양 재 규** (언론중재위원회 조사팀장, 변호사)
  - ▶ **장 수 태** (소비자분쟁조정위원회 사무국장)
  - ▶ **함 윤 식** (법원행정처 민사심의관, 판사)
  - ▶ **홍 승 기** (한국저작권위원회 위원, 변호사)
-



## 패널 토론

---



### 김정탁

(언론중재위원회 중재위원,  
성균관대 신방과 교수)

언론중재위원회의 활동이 최근 들어 매우 고무적이다. 국민들의 관심도 점차 커지면서 언론중재위원회에 제소하는 사건도 크게 늘고 있다. 그래서인지 각 중재부에서 다루는 사건 건수도 점점 증가하고 있는 실정이다. 그리고 중재율도 과거와 비교해서 상당히 높은 수준을 보여주고 있다. 이것은 언론중재위가 언론보도에 의한 분쟁조정을 입법취지에 맞게 정상적으로 운용하고 있음을 보여주는 단적인 예다. 이런 언론중재위원회의 바람직한 활동은 가장 모범적인 ADR 제도의 사례라고도 보여진다.

뿐만 아니라 언론중재위원회 활동은 일반적으로 언론사에 대해 자신들이 취재한 기사가 개인의 명예를 훼손하는 지에 대한 자기검열이 제대로 작동하고 있는지 유의하도록 하는 역할도 하고 있다고 본다.

이런 언론중재위원회의 고무적인 활동은 법적 제도적인 차원에 의해서 설명될 수 있지만 조직으로서 제대로 기능하고 있다는 운영적인 차원에 의해서도 설명될 수 있다. 아무리 훌륭한 제도라 할지라도 운영이 제대로 이루어지지 않으면 조직으로서의 역할을 다할 수 없는데 언론중재위원회는 이런 차원에서 매우 바람직하다. 훌륭한 제도에 입각해서 그것의 운영도 제대로 이루어지고 있기 때문이다.

언론중재위원회가 ADR 조직으로서 운영적 측면에서 이렇게 성공을 거둘 수 있었던 것은 두

가지 요인으로 압축된다고 말할 수 있다. 하나는 중재위원회의 인적 구성에 있어서 보편성이고, 다른 하나는 조사관들의 직무와 관련한 능력의 우수성이다.

현재 언론중재위원회에서 이루어지는 사건 심의는 법률적 차원보다는 상식적 차원에서 입각하여 이루어지는 경우가 많다. ADR 기관으로서 언론중재위원회는 미니 법정이 아니라 잘못된 언론보도로서 피해를 입은 사람들의 청원을 듣고 나서 그 피해를 어떻게 하면 보상할 수 있는가의 방법을 찾는 기관에 해당한다. 따라서 중재위원은 옳고 그름의 진위를 구분하는 능력보다는 상식선에서 판단할 수 있는 능력이 보다 더 요구된다고 보아진다. 그런 점에서 현재의 중재위원 위촉 및 구성은 매우 바람직하다고 본다.

그리고 언론조정·중재가 바람직한 방향으로 이루어지려면 조사관들의 역할이 매우 중요하다고 본다. 중재위원이 최종적인 판단을 한다면 조사관들은 그런 판단의 근거가 되는 자료를 준비하는데 이런 자료 준비가 최종 판단을 객관적으로 하는 데 있어서 매우 중요하다. 만약 조사관들의 사전 조사가 불충실하면 중재위원들에게서 제대로 된 판단을 기대할 수 없다고 본다.

이처럼 중재위원과 조사관들은 ADR 기관으로 언론중재위원회를 끌고 가는 양대 축이라고 할 수 있다. 이런 점에서 현재의 언론중재위원회의 양대 축은 매우 이상적으로 기능한다고 말할 수 있다.

## 서 정 일

(대한상사중재원 중재인,  
분쟁종합지원센터장)



최소한의 비형식적인 분쟁해결절차는 ADR의 진정한 존립근거가 될 수 있으며, 분쟁해결의 효율성은 저렴한 비용으로 신속하고 공정한 절차에 의하여 당사자들에게 만족감을 주는 방향으로 중국적인 해결을 기대할 수 있어야 한다.

ADR의 목적은 법원에서의 사건 폭주와 이에 따른 사건처리의 지연을 막아주고 분쟁해결비용을 줄이며, 분쟁해결에 쉽게 접근할 수 있는 구제수단을 제공하고 보다 효율적인 분쟁해결방안을 마련하는 것으로 요약된다.

대체적 분쟁해결제도의 대표적인 방식은 조정이라 할 수 있다. 조정에 의한 해결이 지니는 장점으로는 조정을 통한 해결사실이 공적 기록이나 외부에 공표되지 않는다는 것이다. 국제거래에서 조정의 활용가능성은 사업관행이 분쟁의 주요 쟁점으로 다루어 질 때 비밀유지가 중요한 고려사항이 되므로 이 때 당사자들은 자신들의 문제가 공정한 분쟁해결기관에 의해 사적으로 해결하기를 선호한다.

주제발표자는, ADR기관 간의 연계수단의 부재라는 현상에서 본다면, 앞으로 ADR을 발전시키기 위한 새로운 방안을 모색하여야 할 시기에 도달하였다고 주장하면서, 그 첫 번째 방안으로 법원과 ADR의 연계로서, 법원이 담당하는 많은 사건 중의 일부를 ADR기관에 회부하는 법원부속 ADR제도의 도입, 두 번째 방안은 ADR을 이용하기 쉽게 하는 제도로서 편면적 중재제도의 도입 고려, 세 번째로는 편면적 중재제도 등을 포함하는 ADR에서의 분쟁해결의 정당성을 부여하기 위한 절차주제자의 중립성 확보와 자질향상이 중요하다고 지적한다.

ADR에 관하여 자주 지적되는 문제점을 살펴보면, 주제발표자의 견해와는 다소 견해차가 있다고 본다.

첫째, ADR제도의 다양성 측면에서 고려할 때, ADR이 실패할 경우 절차가 이중적으로 되어 분쟁해결에 소요되는 시간과 비용이 오히려 증가될 우려가 있는 사안은 어떻게 대처하여야 할 것인가? 행정형 조정에 있어서 당사자의 자주성이 충분히 확보되지 못할 경우 자칫 강자에게 유리한 제도로 활용될 소지가 있다는 우려는 없는 것인가? 법과 원칙을 경시한 2급 정의(second-class justice)에 머무를 우려가 있다는 지적에 대해서 어떻게 대응할 수 있는 것인가?

둘째, ADR을 이용하기 쉽게 하는 제도로 편면적중재제도 도입을 주장하였는데 편면적 중재는 보편성있는 제도라기보다는 소비자분쟁해결(Consumer Arbitration)에 흔히 이용되는 것으로, 기업체는 중재판정에 이의를 제기할 수 없어 무조건 그 결과에 승복하여야 하나 소비자는 중재판정에 이의를 제기할 경우 아무런 제한 없이 소송을 제기할 수 있는 제도이다. 이를 도입하는 방안은 제한적인 분야에 적합한 중재운용인 바, ADR의 일반적인 발전방안으로 제시하는 것이 과연 합리적인 것인가?

발표자가 인용한 편면적 중재기관과 유사한 일본의 교통사고분쟁처리센터의 경우를 살펴보면, 일본에서 교통사고분쟁처리센터의 중재가 활성화되고 있는 이유는 분쟁 자체의 특성에 기인한 것이라기보다는 절차의 특수성(중재합의를 요건으로 하지 않으며, 보험회사측은 중재 판정에 대하여 불복이 금지되어 있어 피해자측에 불리하지 않다는 점 등)에서 비롯된 것이라 할 수 있는 것으로서 충분한 중재 수요가 있을 것으로 예상되는 분야를 특정할 수 있다고 하더라도 그 분야에 국한한 중재기구를 설치할 것인지 아니면 일반적인 형태의 중재기구를 설치할 것인지는 별도로 검토되어야 할 문제라는 지적에 대해서는 어떠한가?

셋째, 글로벌체제에 부합한 조정, 중재의 측면을 고려한 통합적 ADR 운영방안이 제시되어야 한다.

## **ADR법 제정에 따른 분쟁조정기관의 분야별 통합 방안 -**

당사자의 자주적인 의사결정에 기초한 분쟁의 해결, 간이·신속성, 경제성의 충족이라는 측면을 고려해 탄력적으로 분쟁을 해결한다. 예를 들어, 인터넷분쟁과 관련한 분쟁조정은 인터넷진흥원 소관의 분쟁조정위원회를 확충하여 확일적으로 운영하고, 상사분쟁과 관련한 분쟁조정은 무역분쟁 및 국내상거래와 관련한 분쟁조정을 대한상사중재원의 분쟁조정위원회로, 소비자와 관련한 분쟁은 소비자분쟁조정위원회로 등으로 통합적으로 운영하는 정책적 고려가 전제되어야 한다.

## **결합적 조정중재의 도입 방안 -**

선행적 요건으로 ADR의 풍부한 경험과 국제적으로 신뢰받는 분쟁해결기관에 의한 제도운영이

필수적이기에 중재법상 지정된 중재기관(대한상사중재원)에 의한 결합적 제도운용이 효율적이다.

“조정중재(Med-Arb)는 제3자가 처음에는 조정인의 역할을 하다가 조정이 성립되지 않을 경우 중재인으로서의 역할을 수행하여 중재판정을 내리는 절충적인 분쟁해결방법이다. 그러나 조정중재는 조정과 중재의 장점을 모두 갖는다는 장점이 있는 반면 조정이 실패로 끝나 중재판정을 내릴 경우 조정과정에서 알게 된 당사자들의 태도, 경제적 상태 등을 고려하여 타협적인 중재판정을 할 가능성이 많다는 비판이 제기된다.”

이에 대한 결합적 조정중재방안으로는 분쟁이 제기되었을 경우에 일차적으로 전문기관의 조정의 의해 해결하고, 조정이 결렬되면 분쟁당사자간 중재합의를 하여 법적인 판단을 요하는 중재로 연결하는 방안이 우선적으로 고려되어야 소송으로 다투는 불편과 경제비용을 절감할 수 있게 되어 그 실효성이 보장된다 하겠다.<sup>38)</sup>

---

38) “최근 WIPO는 새로운 중재조정센터(싱가포르 국제분쟁조정센터의 Maxwell Chambers)에 설립할 예정이다. 2010년 1월 개설될 이 중재조정센터에서는 법률전문가인 심사관들이 저작권, 상표, 특허에 관한 분쟁을 심리한다. WIPO의 제네바본부는 1994년부터 30,000건의 인터넷 도메인 분쟁과 200여건의 기타 분쟁을 해결해왔다. Dr. Francis Gurry WIPO 사무총장에 따르면 아시아가 세계의 창조 및 기술의 중심이 되어감에 따라 싱가포르에 중재조정센터를 설립하게 되었다고 밝히고 있다. WIPO 중재조정센터가 제공하는 ADR 절차로는 ① 조정(Mediation), ② 중재(Arbitration), ③ 간이중재(Expedited arbitration), ④ 조정-중재(Med-Arb), ⑤ 전문가결정(Expert determination) 절차가 있다. WIPO 중재조정센터는 중재규칙(WIPO Arbitration Rules)과 국제 중재인 집단 등을 갖추고 있으며, 또한 ADR 활성화를 위해 국가별 언어로 다양한 WIPO 계약조항을 제시하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.”



## 양재규

(언론중재위원회 조사팀장, 변호사)

저는 우리 위원회에서 일한 지가 5년 7개월 정도 되었다. 그 전까지는 ADR제도에 대해서 문의한이었는데 지난 위원회 근무 기간 동안 제가 직접 느낀 바를 중심으로 말씀을 드리도록 하겠다.

이번 심포지움의 주제가 우리나라 ADR제도의 성과와 발전과제인데 저는 ADR의 성과를 크게 세 가지 정도로 정리해볼 수 있다고 생각한다.

ADR은 경제적이고(economic), 쉽고(easy), 유연한(flexible) 절차이다.

경제적이라는 뜻은 단지 수수료를 징수하지 않거나 인지를 붙이지 않아도 된다는 의미는 아니다. 절차에 들이는 돈, 시간, 노력에 비해서 훨씬 효과적인 결과를 얻을 수 있다는 측면에서 경제적이라는 의미이다. 일례로, 우리 위원회 조정절차는 원칙적으로 14일, 길면 21일 안에 종료된다. 법원의 가압류, 가처분 절차가 있기는 하지만 매우 신속한 분쟁해결수단이라고 할 수 있을 것이다. 또, 단지 신속할 뿐만 아니라 피해구제율도 높아서 최근에는 매년 70% 이상의 피해구제율을 보이고 있다.

다음으로, ADR은 쉬운 분쟁해결의 수단이다. ADR과 항상 대비되는 법원의 재판절차라는 것이 돈 많이 들고, 오래 걸린다는 측면도 있지만 내가 생각할 때 매우 어렵고, 게다가 법원은 소극적이고 불친절한 심판자인 측면이 있다. 구체적인 예를 들어보겠다. 민사본안소송을 지배하는 원칙 내지는 이념 중에 하나가 바로 변론주의와 처분권주의이다. 이것은 민사본안소송 전반을 지배하는 매우 중요한 이념들이다. 그런데 일반인들로서는 이것들의 의미를 이해하기도 어려울뿐더러 이러한 원칙의 지배를 받는 소송절차를 이끌어가기 어렵다. 그래서 법률전문가인 변호사의 조력이 현실적으로 강제되는 측면이 있다. 법원은 소송당사자의 편의를 봐주기도 어려운 입장이다. 석명권을 행사할 수 있지만 변론주의의 영향 아래서 이것 역시 자유롭지 않다. 그러나 조정절차는 이러한 변론주의, 처분권주의의 제한으로부터 상대적으로 자유롭다. 그래서 당사자는 정정보도청구를 했지만 중재부에서는 소송물이 전혀 다른 ‘당사자 사과’ 내지는 ‘기사 삭제’로 합의할 수도 있다. 손해배상청구를 했지만 그에 대한 인용 및 기각 여부만 판단하는 것이 아니라 이 사건 분쟁을 해결할 수 있는 매우 다양한 선택을 할 수 있다.

셋째로, ADR은 유연한 절차이다. 이 점은 쉽다는 측면과도 일맥상통한다. 조금 전에 김정탁 위

원께서도 언급하신 사건인데 최근 저희 위원회에서 일명 ‘미수다’ 사건을 처리한 바 있다. 오늘 오전에도 해당 사건의 심리가 있었는데 아마도 이런 사건이 법원에 소송으로 제기되었다면 해당 보도에서 피해 당사자가 특정되지 않았다는 이유로 심리가 열리기도 전에 기각되었을 가능성이 높다. 하지만 위원회 조정에서는 엄격하게 요건을 따지기보다는 당사자의 말에 귀를 기울이고 분쟁의 원만한 해결을 위해서 노력하고 있다.

ADR의 이러한 성과를 고려할 때 이제는 그 명칭에 있어서도 변화가 있어야 하지 않을까 생각한다. 역사적으로 법원의 재판권을 보완하는 절차로서 ADR이 태동한 것은 부인할 수 없는 사실이겠지만, 언제까지 ADR을 대체적 분쟁해결 절차, 재판의 단점을 보완하기 위한 절차라고만 인식해야 하는가 하는 생각을 갖는다. 법원 소송의 아류, 2인자라는 인식에서 벗어나서 ADR 고유의 의미를 찾아야 한다고 생각한다. 이를 상징적으로 표현할 만한 명칭에 대해서 몇 가지 생각해봤는데 예를 들면, EDR(easy dispute resolution, economic dispute resolution), PDR(peaceful dispute resolution) 같은 것을 생각할 수 있을 것이다.

발전과제와 관련해서는 여러 분들께서 이미 지적해주셨지만, 홍보가 중요하다고 생각한다. 아직 ADR은 법원의 소송사건에 비해서 양적으로 턱 없이 미미한 수준이다. 우리나라 사람들 대부분의 인식이 분쟁해결수단이라고 하면 법원의 ‘소송’을 떠올릴 것인데 홍보를 통해서 ADR의 장점을 적극 소개하는 것이 중요하겠다.

다음으로, 발제자께서 언급하신 연합체 구성에 관해서는 먼저, 각 위원회나 조정기관 사이에 연합체 구성의 필요성에 대한 공감대가 형성되어야 할 것이라 생각한다. 다음으로 필요한 것은 각 기관이 모여서 뭘 할 것인지 목표의식이 분명해야 한다. 연합체 구성의 목적으로서 한 가지 생각해볼 수 있는 것이 있다면 ADR 절차를 만드는 것 정도를 생각해볼 수 있겠다.

마지막으로, 오늘 발제를 해주신 교수님께 질문하고 싶은 사항이 두 가지 있다. 첫 번째 제안 사항 중에서 법원에서 계속 중인 사건을 위원회로 회부하는 것에 대해서 말씀하셨는데 이것이 현행 법 하에서도 가능하다는 것인지 묻고 싶다. 법률의 개정이 있어야만 가능한지, 아니면 현행 법 하에서도 가능한 것인지 궁금하다. 또, 편면적 중재제도에 대해서 말씀하셨는데 이것이 우리 위원회에서 하고 있는 직권조정결정과 무슨 차이가 있는지도 궁금하다.



## 장 수 태

(소비자분쟁조정위원회 사무국장)

ADR제도는 재판의 내재적 한계를 극복할 수 있는 분쟁해결제도로서, 우리나라에서도 많은 행정형 ADR기관들이 활발하게 활동하면서 상당한 성과를 거두고 있다. 현 시점에서 그 성과를 평가하고, 새로운 발전방향을 모색하는 것은 대단히 의미가 있다고 생각된다.

한국소비자원 소비자분쟁조정위원회에 대하여 말씀드리고, 발제자께서 제안해 주신 발전방향에 대한 의견과 발전방향과 관련하여 몇 가지 제언을 드리고자 한다.

소비자와 사업자 사이에 발생한 분쟁을 조정하기 위하여 한국소비자원에 소비자분쟁조정위원회가 설치되어 있다.(소비자기본법 제60조 제1항)

소비자분쟁조정위원회는 1987년 7월 1일 「소비자기본법」 전면 개정으로 한국소비자보호원에 설치된 이래 지난 20여년간 소비자분쟁조정 분야에서 상당한 성과를 거두어 왔다.

연간 개별 소비자분쟁 2,000여건, 집단소비자분쟁 30여건을 처리하고 있으며, 국내 조정기관 중 가장 활발하게 활동하고 있다. 2008년에는 일본 내각부, 국민생활센터에서 위원회를 방문하여 ‘재판상 화해’ 효력, ‘집단분쟁조정제도’에 지대한 관심을 보인 바 있으며, 일본 국민생활센터에서는 2009년 4월 1일부터 ‘분쟁해결위원회’를 설치하여 운영을 하고 있다.

특히, 집단분쟁조정제도는 2007. 3. 28. 시행된 「소비자기본법」에서 도입되어, 소비자 관련 집단 소송제도가 도입되어 있지 않은 현재 집단 소비자피해의 일괄적인 구제를 위한 제도로서 기능하고 있다.

발제자의 ADR제도 발전방안에 대한 의견을 드리고자 한다.

## 재판과 ADR의 연계에 대하여 -

법원부속형 ADR의 하나로 법원부속중재(Court Annexed Arbitration)를 도입하는 것은 우리나라에서도 ADR제도 전체가 활성화되는 효과가 있을 것으로 예상된다. 다만, 당사자는 본래 재판에 의한 해결을 위해 소를 제기하였는데, 직권으로 중재에 회부하는 것을 인정하는 것이 적절한지에 대한 검토가 필요하다고 본다. 앞으로 민사조정법 또는 언론중재법 등 관련 개별 법률 개정 시 위 사항을 충분히 검토할 필요가 있다.

### **편면적 중재제도의 도입에 대하여 -**

편면적 중재제도는 언론중재위원회 뿐만 아니라 다른 ADR기관에서도 적극적으로 도입을 검토해 볼만한 제도라고 생각된다.

언론중재위원회의 경우 언론중재법의 적용을 받는 모든 언론매체 간의 협정을 통해 언론중재위원회의 해결안에 따르겠다는 동의를 얻어내는 것이 가장 바람직할 것으로 보인다. 다만, 이 제도 도입의 전제조건으로 발제자께서 제안해 주신 ADR 절차주재자의 구성과 자질이 매우 중요하다고 생각된다. 장기적으로 절차주재자의 전문화를 위한 자격요건, 관리, 정기 교육 프로그램 등 교육 강화 등을 검토할 필요가 있다.

지역별로 구성된 조정위원 후보자 풀을 구성하여 당사자가 적정 수의 조정위원을 선택하게 하는 방법은 ADR제도 취지에 부합한다고 보이며, 다른 ADR기관에서도 기관 특성에 맞춰 도입을 검토할 필요가 있다고 판단된다.

### **ADR기관 간의 상호 연계에 대하여 -**

발제자께서 지적하신 ADR기관 간의 상호 연계는 현 시점에서 매우 중요하고 시급한 문제라고 생각한다.

ADR기관 간 충분한 협의를 통해 상호 연계를 담당할 대표기관(또는 연계담당기관)을 설치하여, 발제자께서 지적하신 대로 ADR 실무의 질적·양적 향상을 도모하고, ADR기관 전체의 도약을 기대할 수 있을 것이다.

우리나라 ADR 제도의 발전을 위한 개인적인 의견을 말씀드리고자 한다.

### **ADR기관 상호 연계방안 마련 -**

행정형 ADR 기관장들이 정기적으로 모여 정보 교환과 개선책을 논의하는 ‘행정조정기관협의회’를 만들거나, ADR 조직을 통괄하는 기능을 하는 종합적 ADR 지원센터를 마련하자는 등의 의견이 있다.

ADR 상호 연계를 위해서는 행정형 ADR 기관들이 모여 대책을 논의하는 실무협의체를 조속히 구성하여 구체적인 연계방안에 대한 검토를 할 필요가 있다.

이와 함께 이용자들이 쉽게 접근해서 이용할 수 있도록 ADR 포털 사이트 구축을 적극적으로 검토할 필요가 있다고 생각한다(일본의 ADR-Japan 참조).

### 행정형 ADR 통합 법률 제정 추진 -

사실조사권 및 자료요청권 인정, 조정 절차, 효력 등을 통일적으로 규율할 법률 마련의 필요성이 주장되고 있다.

민사조정법, 중재법 외에 조정에 관한 일반법 내지는 대체적 분쟁처리법(또는 모델법안)의 제정을 고려할 필요가 있다고 본다.

### 다수인 관련 집단 분쟁해결제도 도입 -

동일한 원인에 의해 분쟁이 발생한 경우 모든 당사자가 조정 등을 신청하는 경우 ADR기관에서도 동일한 원인에 의한 사건 처리를 개별적으로 처리할 수밖에 없어 사건 처리의 지연과 비효율성이 발생된다. 이를 해소할 수 있는 방안으로 ADR기관별 특성에 맞는 다수인 관련 분쟁해결제도의 도입을 검토할 필요가 있다.

### OECD 권고안 -

OECD 소비자정책위원회(CCP)에서 2007. 7.12. 소비자분쟁의 효과적 해결 및 피해구제의 활성화를 위한 권고사항을 담은 「소비자의 분쟁 해결 및 이사회 권고안」(Recommendation of the Council on Consumer Resolution and Redress)을 채택·발표한 바 있어 다른 ADR기관에서도 참고가 될 것으로 보여 소개한다.<sup>39)</sup>

39) OECD 소비자분쟁 해결 및 구제 권고안

- OECD 소비자정책위원회(CCP)에서는 2007. 7. 12. 소비자분쟁의 효과적 해결 및 피해구제의 활성화를 위한 권고사항을 담은 「소비자의 분쟁해결 및 구제에 관한 이사회 권고안」(Recommendation of the Council on Consumer Dispute Resolution and Redress)을 채택·발표
- OECD의 권고는 가맹국을 법적으로 구속하는 것은 아니지만, 가맹국은 이를 실시할 도의적 책임이 있고, 소비자정책위원회(CCP : Committee on Consumer Policy)는 5년 이내에 이사회에 이번 권고안의 실시상황 등을 보고하여야 함

---

□ 주요 내용

○ 목적

- 국경을 초월하는 거래를 포함, 사업자와의 거래에서 생기는 소비자의 경제적 손해에 대한 분쟁해결 및 구제를 도모하는 제도에 대한 공통원칙 제시

○ 구성

- 전문과 부속서로 구성
- 전문은 '권고안의 적용범위 및 이행사항 보고시기', 부속서는 '목적, 대상범위 및 정의', '분쟁해결 및 구제의 국내제도', '국경을 초월하는 분쟁', '민간부문의 협력', '소비자의 불만 및 피해를 수집하고, 시장의 경향분석을 하기 위한 제도', '교육 및 계발' 등으로 구성

○ 적용범위

- 소비자가 사업자를 상대(C→B)로 제기한 분쟁조정 및 피해구제에 한정되어 적용(B→C, B→B의 경우는 제외)
- 분쟁조정 및 피해구제의 대상이 되는 '경제적 피해(economic harm)'의 대상을 소비자보호법 위반에 한정하지 않고, 소비자보호를 목적으로 하는 법률이나 불문법 원칙 위반으로 규정

○ 효율적인 분쟁해결 및 구제를 위한 국내제도의 기본요소로 다음의 각 제도를 소비자에게 제공하도록 요구

- ① 개인적으로 제기하는 소비자의 분쟁해결 및 구제를 위해 분쟁해결절차. 예를 들면 제3자 재판외 분쟁해결서비스(ADR), 소액심판제도 등에 대한 접근성·경제성·용이성을 확보하고, 절차에 대한 정확한 정보제공 등에 노력
- ② 사업자로부터 경제적 손해를 받은 다수의 소비자들이 집단적으로 소송에 참여할 수 있는 분쟁해결 및 구제방법을 제공. 개별소비자들 스스로 또는 개별 소비자가 다른 소비자의 대표자로서 소송을 제기하거나, 소비자단체가 소비자의 대표자로서 소송을 제기할 수 있는 방법을 강구
- ③ 소비자보호집행기관이 소비자를 위해 구제를 하거나 또는 구제를 촉진하기 위해 민사 또는 형사절차에서 법원에 구제명령을 요구하는 권한, 구제를 요구하는 소송에서 대표자로서 행동할 권한을 가질 수 있도록 하여야 함
- ④ 외국인이 국내 분쟁조정 및 구제 절차 이용 시 나타날 수 있는 법적 장애물을 제거하고, 해외 자산 환수 및 국제사건 관련 판결의 집행력 확보 등에 있어 국제사법 공조 강화를 위한 양자·다자간 협력협정을 체결
- ⑤ 사업자 및 사업자단체는 내부 소비자불만 처리절차를 개선하고, 사적 제3자에 의한 ADR 서비스를 마련하며, 소비자 만족 규범 제정 등 비공식적 분쟁조정 및 피해구제 메커니즘을 소비자에게 제공하도록 권장
- ⑥ 또한 가맹국은 소비자의 불만 및 피해를 수집하고 시장경향을 분석하는 제도를 정비하여야 하며, 외국 소비자로부터 불만 및 피해정보를 수집하는 기회도 고려하여야 함
- ⑦ 가맹국은 분쟁을 회피하고 발생한 분쟁을 처리하는 방법에 대하여 소비자와 사업자에 대한 교육 및 계발을 실시하여야 하고, 특히 취약한 소비자의 요구가 고려되어야 함

□ 이 권고안은 법적 구속력은 없으나 권고사항의 적극적 이행에 대한 OECD 회원국 간 합의안으로 향후 소비자 분쟁조정 및 구제에 대한 글로벌 스탠더드로 발전할 것으로 예상됨



## 함 윤 식

(법원행정처 사법정책실 민사심의관, 판사)

ADR 실현의 최일선에서 우리 사회의 분쟁해결에 크나큰 공헌을 하여 온 언론중재위원회에 경의를 표한다. 더불어 아직 경험이 일천한 저에게 ADR에 관한 깊이있는 연구결과를 공유할 수 있게 하여 주신 점 감사드린다. 대법원에서 조정 관련 정책을 담당하는 실무자로서, 발표주제와 관련하여 짧은 소견을 말씀드릴까 한다.

### ADR확대의 필요성 -

ADR 확대의 필요성에 대하여는 재론이 필요하지 않을 것이다. 아시다시피 정식 소송절차에 의한 분쟁해결은 여러 가지 한계를 가지고 있다. 절차적 정당성의 이상적 구현을 위해 고비용·장기간이 소요된다는 점, 실제진실 발견을 위한 1:1 대립구조가 감정대립을 유발하고 다자간 이해관계 조절을 어렵게 한다는 점, 고정적·비탄력적 법률에 의한 일도양단의 결론이어서 변동하는 사회에 유연하게 대처하기 어렵다는 점 등이 그것이다. 결국 정식 소송은 분쟁해결의 이상적인 형태를 구현하여 제시하는 역할을 하여야 하고, 그것과 동시에 다양한 형태의 분쟁에 대하여는 그에 걸맞은 다양한 분쟁해결 수단이 마련되어야 한다.

한편 법원의 입장에서 본다면, ADR이 활용되어야 할 다른 요인들이 있다. 최근 법원 전체에 부과되는 업무량이 급증하는 추세에 있는데, 양적으로는 소송사건 접수건수가 매년 증가하고 있으며, 질적으로도 소송사건의 국제화·전문화·다양화·대규모화로 업무의 강도가 날로 가중되고 있다. 그 결과, 신속·원만한 처리가 요청되는 사건도 처리가 지연되는 한편, 고난이도 사건의 충실한 심리를 도모할 환경을 상실하여 가고 있다. 결국 모든 분쟁이 정식소송으로 집중되는 것은 한정된 사법자원의 비효율적 분배를 야기한다는 것이다.

### ADR의 발전방향 -

앞으로 우리나라의 ADR이 가야할 방향은, “법원과 따로, 그러나 같이”라고 요약할 수 있다. 우선 조정 그 자체는 법원의 업무에서 분리될 필요가 있다. 법원이 거간꾼 노릇을 하면서 조정을 하다가 한편으로는 추상같은 논리를 앞세워 판결도 하는 것은 이율배반적 측면이 있고, 앞서 본 바와 같이 업무량 측면에서도 바람직하지 아니하기 때문이다. 그러나 조정의 판결대체적 효과(확정판결과 동일한 효력)에 비추어, 법원과의 연계 없이 ADR의 실효성을 보장하기도 어렵다. 따라서 이러한 두 가지 요청을 모두 만족시키는 결론은, 결국 법원에 의하여 사건이 관리되고 절차적 공정성이 보장되는 법원부속형·법원연계형 ADR이라고 할 것이다. 그러한 점에서 대법원이 올해 4월에 서울과 부산에 새로이 설치한 “조정센터”는 앞으로 ADR의 발전방향을 상징하는 의미가 있다.

한편 ADR의 활성화를 위하여, 재판부가 소송사건을 적극적으로 조정절차에 회부하는 방향도 생각할 수 있다. 기실 지난 2008년에는 전국 민사재판부에 의하여 처리된 실질사건 중 40%에 육박하는 사건이 조정·화해에 의하여 처리되었고, 그 대부분은 수소법원에 의한 조정·화해였다. 앞으로는 법원내부 조정이 아니라 외부 ADR기관의 절차에 회부하고 그 기간 동안 소송절차를 중단하는 방안도 검토해야 할 것이다(이 경우 우선은 현행법률 내에서도 외부 ADR기관의 절차가 진행되는 동안 기일을 지정하지 않는 방식을 활용할 수도 있다). 그러나 법원이 소송사건을 적극적으로 조정절차로 유도하는 데에는 다음과 같은 두 가지 문제가 함께 고려되어야 한다. 첫째는 법원 심리와 조정기관 사건과 약 중복으로 생기는 비효율을 최소화해야 한다는 것, 둘째는 당사자의 절차선택권 없는 일방적 회부결정은 국민의 재판청구권과의 관계에서 과도한 제약으로 오인될 수 있다는 것이다. 이러한 점들을 생각한다면, 법원의 적극적인 조정회부보다 더 좋은 방향은, 결국 국민들이 먼저 소장이 아니라 조정신청서로 제출하도록 유도하여야 한다는 것이다.

## 대법원의 입장 -

이제 앞서 말씀드린 내용을 바탕으로, 대법원의 입장을 정리하여 말씀드리고자 한다.

우선 ADR의 미래를 상징하는 조정센터가 더 확대되어야 한다. 이를 위해서는 우선 설치의 조직법적 근거<sup>40)</sup>와 예산의 안정적 지원이 필요하다. 더 나아가서 주민에게 다가가는 조정이 되려면 조정센터가 법원 내부가 아니라 주민조정센터로 독립·확산될 필요가 있고, 법률복지의 확대 측면에서 법률구조공단 및 나홀로소송 지원사업과 연계되어야 하며, 행정형 ADR기관과의 연계성도 확보하여야 한다. 이를 위해서는 현재 과다하게 많은 행정형 ADR기관의 정리와 자원집중도 필요하리라고 생각한다.

나아가 조정신청사건의 대폭적 증가를 유도해야 한다. 현재는 정식소송 제기 일변도인 실정이지만, 앞으로는 소액사건, 분쟁성·난이도가 낮은 사건, 장기적인 인간관계의 관점에서 원만한 해결이 필요한 사건 등을 우선적으로 조정절차로 흡수하는 것이 바람직하며, 그에 따라 대부분의 민원

40) 예컨대 정선주 교수는 ‘ADR통일절차법’의 제정을 제안하고 있는데{한국민사소송법학회지 제11권 제1호(2006)}, 그 기본적인 입장에 동의하며, 여기에 조정센터에 관한 근거조항도 추가하는 것이 바람직하다고 판단됨

성 사건에서 사실상의 조정전치를 달성하여야 한다. 그러기 위해서는 분쟁당사자가 스스로 소장제출이 아닌 조정신청을 해주어야 하므로, 언론기관 등을 통한 전면적 홍보와 국민적 분위기 조성, 법무사회 등 관련 기관의 이해와 협조가 필요하다. 이상으로 부족하나마 저의 소견을 말씀드렸다.



## 홍 승 기

(한국저작권위원회 위원, 변호사)

저작권심의조정위원회는 2007년 저작권법 전면개정으로 저작권위원회로 개칭하고, 2009년 7월 22일 컴퓨터프로그램위원회와 통합하여 한국저작권위원회로 출범하게 되었다.

한국저작권위원회는 저작권법에 의하여 알선, 조정 업무를 담당하고 있으며, 위원회 내에 1인 또는 3인 이상의 위원으로 구성된 조정부를 두되, 그 중 1인은 변호사의 자격이 있는 사람이어야 한다(저작권법 제113조).

위원회는 신청금액 500만원 이하의 사건에 대하여는 1인의 위원이 조정을 하도록 하는데, 현재 7개의 합의부와 4개의 단독부를 운영하고 있으나 안타깝게도 조정 신청 건수가 많지는 않다. 종전 저작권(심의조정)위원회에서는 연 100건 내외를 처리하였고, 컴퓨터프로그램보호위원회는 연 40건 내외를 처리하였으며 조정성립율은 약 50% 정도이다.

알선업무는 컴퓨터프로그램보호법에서 규정하던 것으로, 당사자의 알선 신청을 받아 당사자간의 민사상 화해를 유도하는 업무로서 연 15건 내외 신청이 있었다.

발제자의 의견 중 ADR 기관의 상호연계는 중요한 지적이다. 현재 대한상사중재원, 언론중재위원회, 한국저작권위원회, 한국소비자원 등이 ADR의 주요 기관이라고 보이는데, 이들을 중심으로 ADR의 효능과 업무를 연계하고 또한 사안에 따라 적합한 기관을 함께 홍보하는 것이 ADR의 활성화에 지극히 도움이 될 것이다.

그러나 편면적 중재 주장은 다소 생경해 보인다. 오히려 언론중재법 제22조가 규정하는 ‘직권조정결정’의 취지가 확대 적용되는 것이 적절하다는 판단이다. 조정이 당사자간의 임의적 분쟁해결 방식인 만큼 조정성립률에 집착하는 것은 ADR의 취지에 반한다는 의견이 있을 수 있으나, 현재

ADR 제도는 당사자에게 절차비용을 부담시키지 않고 그 비용을 국가 예산 등의 지원으로 해결하고 있다. 그렇다면 적어도 ADR 기관에서 사안에 따라서 합리적인 조정안을 제시하고, 당사자의 의견이 일치하지 않을 때는 직권조정 (혹은 강제조정) 결정을 하되, 일정 기간 내에 당사자 쌍방이 이의를 하지 않는 경우 조정 성립의 효력을 발생하도록 하는 것이 오히려 합리적이라고 이해되는 것이다. 만일 이의를 하는 경우 언론중재법의 예에 따라 제소를 의제할지, 아니면 조정불성립으로 종결할지 여부는 다시 논의할 문제이다. 사안에 따라 일정한 ‘이의 기간’ 동안 합리적인 판단을 할 수 있도록 유도하는 것이 오히려 감성적으로 조정을 거부하였던 당사자에게도 도움이 될 수 있는 것이다.

조정 성립에 재판상 화해의 효력이 인정되는 ADR 기관의 조정과 관련하여서는 법제의 통일이 필요하다고 판단된다. 향후 ADR이 더욱 활성화되어야 할 것이므로 이에 대비하여 ADR의 모델법을 만들고 그 모델법에 따라 통일적인 규율을 하는 방안도 검토 가능할 것이다.