

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 또래조정(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⁾

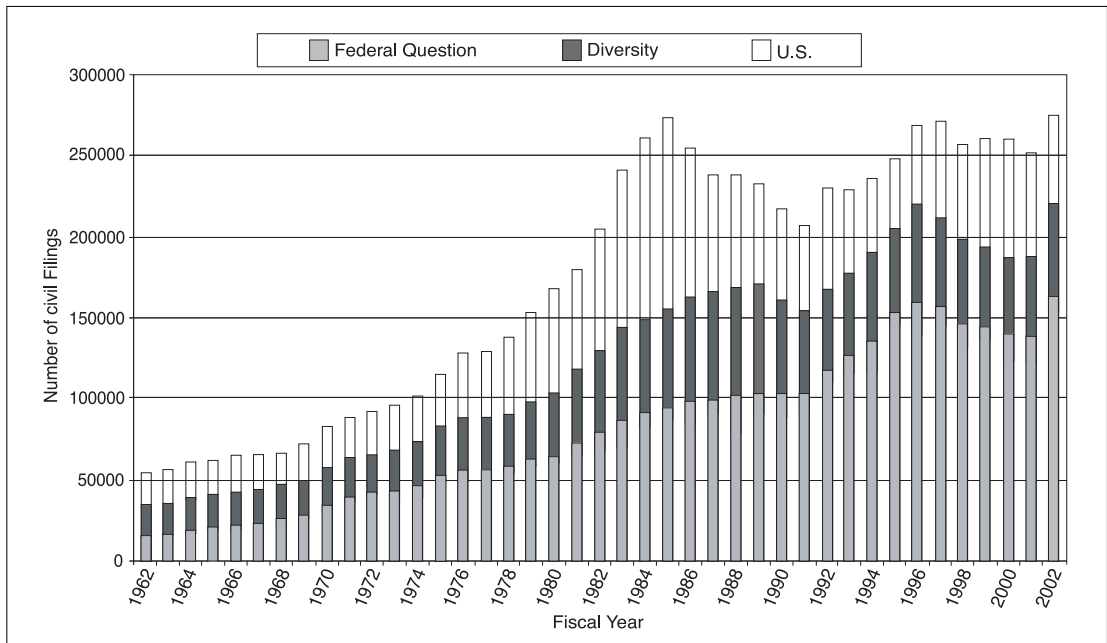
연 도	총 종결건수	사실심리후 종결건수	사실심리 비율(%)
1962	50,320	5,802	11.5
1972	90,177	8,168	9.1
1982	184,835	11,280	6.1
1992	230,171	8,029	3.5
2002	258,876	4,569	1.8

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

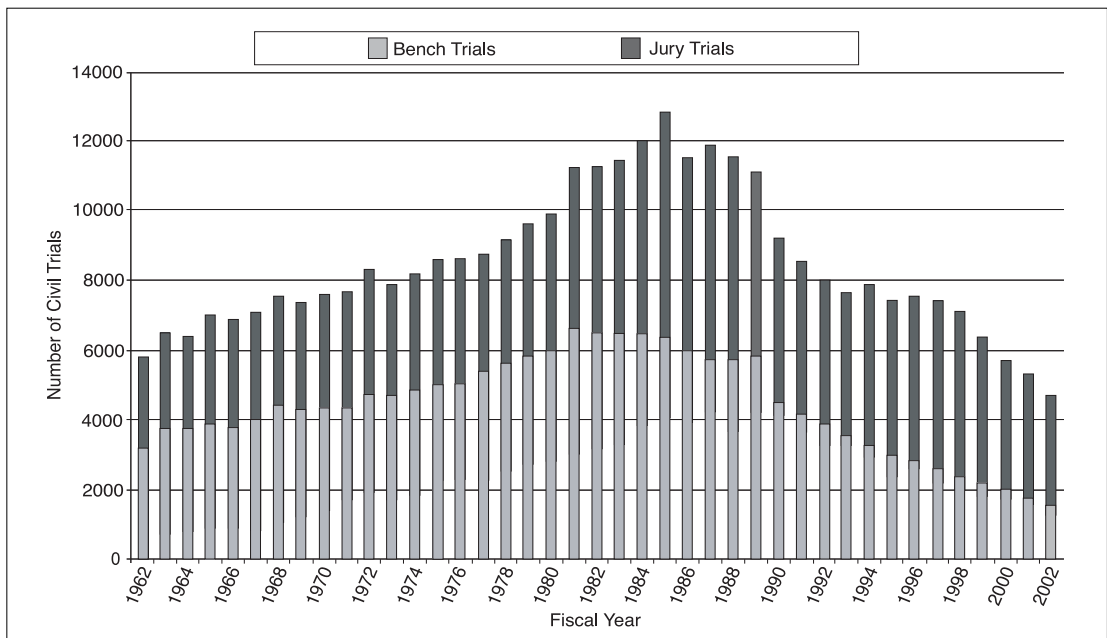
5) 사실심리는 Trial로서 배심재판(Jury Trial)과 비배심재판(Bench Trial)을 포함한다.

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.

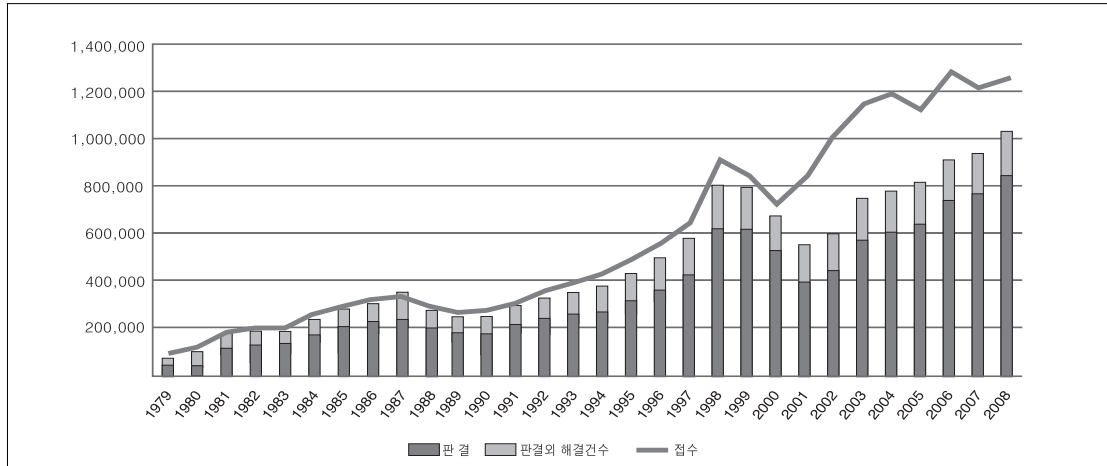
(2) 30년간 1심 민사본안사건 통계분석(1979년 ~ 2008년)

- 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.

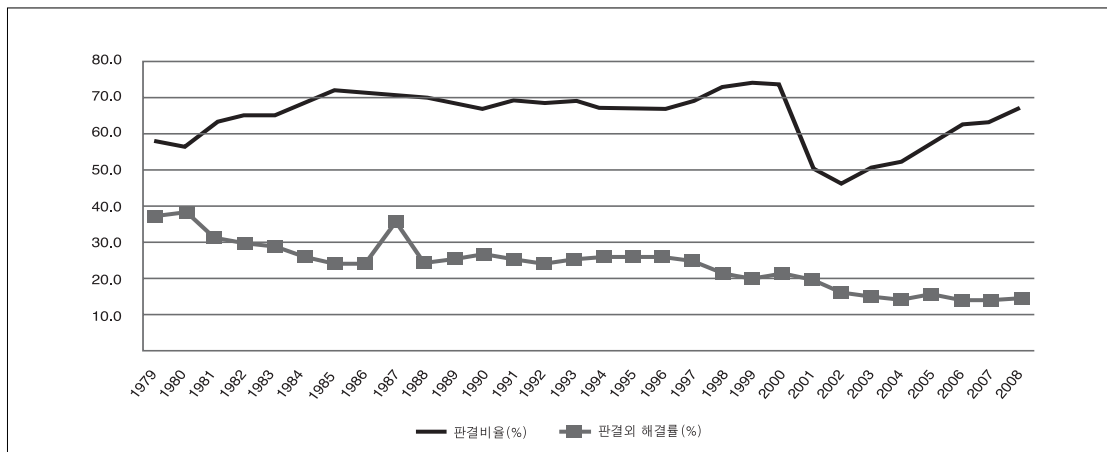
- 접수사건과 처리사건수의 증가에 따라 판결건수와 판결외 처리건수도 같이 증가하고 있고 판결비율이 높아지고 있다. 즉 사법주도형 ADR인 조정, 화해로 인해 판결외처리건수는 증가하고 있으나 판결외처리비율을 높이는 데에는 기여하지는 못하고 있다고 볼 수 있다.

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



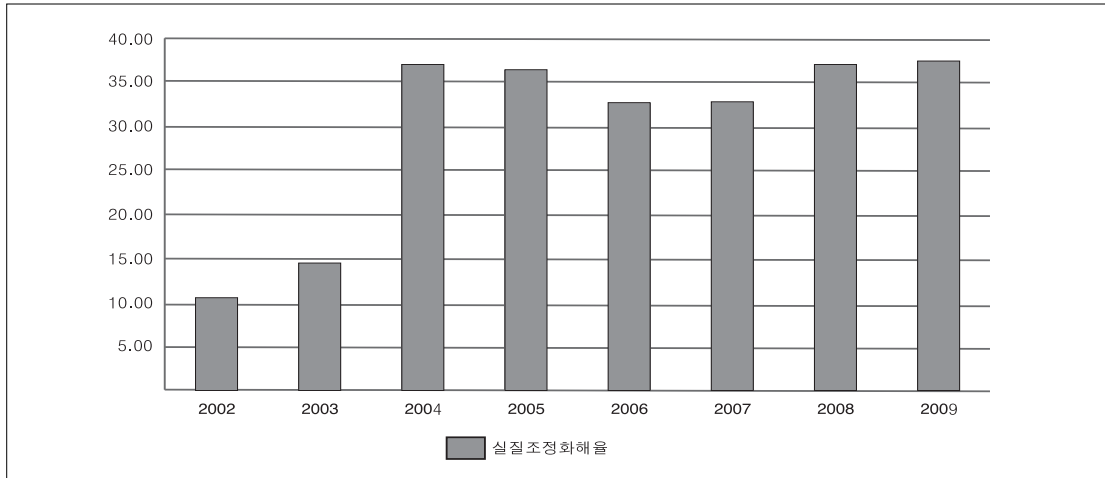
* 2001년 이후 접수건수와 처리건수 사이의 차이는 소액사건에서의 '이행권고결정'으로 처리된 사건임

▶ 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) 쟁 점

- 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.

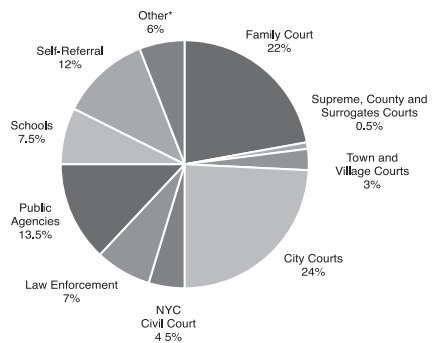
뉴욕주 전체 지역분쟁해결센터에는 현재 **상임조정위원 164명, 비상임조정위원 1,409명이 활동 중임** ▶ 예를 들어 Queens 카운티에 있는 분쟁해결센터인 Queens Mediation Network에는 총 160명의 비상임조정위원(Active Mediator)과 15명(13 FTE)의 상임조정위원 등 직원(Staff Member)이 있음.

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 피하고 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 서울지방법원화해중재센터, 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 적절한 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 갖추 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 “포레조정”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. □