

## 행정형 ADR의 현황과 개선방안

### Existing Situation and Improvements of Administrative ADR

강수미\*  
Soo-Mi Kang

#### 〈목 차〉

- I. 들어가며
  - II. ADR의 의의 및 유형
  - III. 행정형 ADR의 의의 및 특징
  - IV. 행정형 ADR의 현황 및 개선방안
  - V. 나오며
- 참고문헌  
Abstract

**주제어** : 알선, 조정, 재판 외의 분쟁해결, 조정, 중재, 행정형 ADR

---

\* 연세대학교 법학전문대학원 교수

## I. 들어가며

국가권력이 확립되면서부터 법원의 재판에 의해 분쟁을 해결하는 것이 일반화되었지만, 법원이 담당하는 사건 수가 증가함에 따라 사건 처리에 오랜 시간이 걸리고, 사회현상이 복잡·다양해짐에 따라 법원이 모든 분쟁을 해결하는 것이 곤란하거나 법률을 적용하여 분쟁을 해결할 경우 현저하게 구체적 타당성을 잃게 되는 경우가 발생하게 되었다. 이러한 문제점을 해소하기 위하여 재판 외의 분쟁해결방법(이하 ‘ADR’이라 한다)<sup>1)</sup>을 모색할 필요성이 대두되었다. 특히 민사소송은 대립당사자구조(adversary system)를 취하고 있어서 소송수행에 상당한 시간과 비용이 소요되며, 분쟁 관련 당사자들은 소송을 수행하는 과정에서 일상생활에 상당한 지장을 받을 수밖에 없게 되고, 생각과 감정을 가진 당사자 간의 분쟁을 정적인 법률의 틀 속에 껴 맞추는 과정에서 당사자들의 불만을 유발하기도 하는데, 재판 외의 분쟁해결방법은 이러한 소송절차의 구조적인 문제점을 해소하는데도 도움이 될 수 있다. ADR에 대한 관심 증대는 현대의 문명국가에서 공통되는 현상이라고 할 수 있는데, ADR을 적절히 활용함으로써 국민들에게 사법제도를 이용할 수 있는 다양한 기회를 제공할 수 있고, 국민의 권리 내지 법적 이익을 실질적으로 구제할 수도 있다.

또한 국가 내지 행정의 적극적 활동이 강조되고 있는 현대사회에서는 행정기관이 직·간접적으로 사인 간의 분쟁해결과정에 개입하여 당사자들로 하여금 신속하고 경제적인 방법으로 분쟁을 해결할 수 있는 서비스를 제공하고자 하는 경향이 강하게 나타나고 있다. 물론 이러한 경향은 ADR의 제도적 취지에 부합하는 측면을 가지고 있는 것으로 볼 수도 있다. 그런데 오늘날 산업 관련 입법이 이루어지는 경우 조정위원회 등 ADR기관에 관한 규정을 두는 것이 보편화되었다고 할 수 있을 정도로 행정형 ADR의 영역이 계속 확대되고 있는 현실을 목격할 수 있다. 그렇다면 행정형 ADR의 외연 확장에 부응하여 그에 따른 내실을 기대할 수 있는지, 이러한 외연 확장을 뒷받침할 만한 제반 여건들이 구비되어 있는지 여부를 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 본 논문을 통해 행정형 ADR의 전반적인 이용실태를 살펴보고, 이를 보다 내실 있게 운용할 수 있는 방안으로는 어떠한 것이 있는지 검토해 보고자 한다.

1) Alternative Dispute Resolution other than Court Adjudication: 이는 ‘재판 외의 분쟁해결’, ‘소송대체적 분쟁해결’, ‘소송에 갈음하는 분쟁해결’ 등으로 해석되고 있다. 이하에서는 ‘ADR’이라 한다.

## II. ADR의 의의 및 유형

### 1. ADR의 의의 및 내용

ADR에 대한 개념정의가 통일되어 있는 것은 아니지만,<sup>2)</sup> 본 논문에서는 ADR이 소송이나 비송을 포함한 재판절차와는 별개의 절차인 중재, 조정, 조정, 알선 등을 통해 당사자의 의사에 따라 분쟁을 해결하는 방법을 의미하는 것을 전제로 하기로 한다.

분쟁이 발생한 경우 분쟁당사자는 협상(negotiation)<sup>3)</sup>을 통해 분쟁해결을 시도할 수 있다. 분쟁당사자가 스스로 분쟁을 해결할 수 없으면 분쟁은 재판의 장으로 옮겨지게 되고, 법적 구속력이 인정되는 법원의 판단에 의해 분쟁을 해결하게 된다. 그런데 복잡·다양화된 현대사회에서 발생하는 분쟁은 사건의 내용, 성질 등이 다양하고, 재판을 통해서도 분쟁의 실체에 부합하는 적절한 해결을 도모하기 어려운 경우가 발생하기도 한다. 재판은 엄격한 절차에 따르기 때문에 쟁점의 정리, 증명 등에 상당한 시간이 소요되고, 판결을 통해서도 피해의 회복이 불가능한 경우가 발생하기도 한다. 또한 판결을 통해 분쟁을 해결하고자 할 경우 현행 법률이 적용되는 것과 관련하여, 시대상황의 급속한 변화로 말미암아 분쟁의 내용이 현저히 변화하였음에도 불구하고 이에 부응하는 법률의 정비가 이루어지지 못함으로써 현실에 부합하는 실질적인 구제가 이루어지기 어려운 경우가 발생하기도 한다. 판결절차에는 공개주의가 적용되는 결과 개인의 프라이버시가 문제되는 경우 그 보호에 미흡할 수도 있다. 재판에 의한 분쟁해결은 결과에 대한 강제력이 인정되지만, 모든 유형의 분쟁해결에 적합한 것은 아니다.<sup>4)</sup>

오늘날 국민이 보다 쉽게 재판제도에 접근할 수 있는 기회를 보장받아야 한다는 사법제도 자체에 대한 개선의 필요성과 분쟁의 내용, 성질 등에 부합하는 다양한 분쟁해결방법이 제공되어야 한다는 현실적인 필요성 등으로 인해 협상과 재판의 중간에 위치한 ADR이 주목을 받고 있다.<sup>5)</sup> ADR은 일반적으로 재판에 비해 절차가 간이·신속하며, 변호

2) 미국의 연방 ADR법에 따르면 ADR절차란 수소법원이나 재판장에 의한 재판이 아닌 중립적인 제3자가 분쟁 해결을 돕는 과정이나 절차를 의미하고{28 U. S. C. §651(a)}, 일본의 재판 외 분쟁해결절차의 이용촉진에 관한 법률에 따르면 소송절차에 의하지 않고 민사상의 분쟁을 해결하고자 하는 당사자를 위해 공정한 제3자가 관여하여 그 해결을 도모하는 절차를 ADR로 개념정의하고 있다(裁判外紛爭解決手續の利用の促進に關する法律 第1條).

3) 협상이란 제3자의 개입 없이 법적 권리나 경제적·사회적·심리적 이익의 교환과 타협을 수단으로 당사자 쌍방에게 바람직한 관계를 설정하기 위해 당사자 간의 합의로 기존의 차이점을 조정해 가는 과정을 의미한다. 협상의 경우 당사자는 분쟁해결과정과 결론을 스스로 결정하게 된다.

4) 高橋宏志, “紛爭處理の諸制度”, 『ジュリスト』, 1139号, 有斐閣, 1998. 8, pp.110-114; 田島純藏, “裁判外の紛爭處理機關とその在り方”, 『自由と正義』, 第50卷 第4号, 日本弁護士連合會, 1999. 4, pp.117-118.

사비용 등을 필요로 하는 재판에 비해 저렴하다고 할 수 있다. 또한 법률만을 해결기준으로 하는 것이 아니라, 해당 사안의 구체적인 실정에 맞는 유연한 해결방안을 모색할 수도 있다. 또한 분쟁해결절차가 비공개로 진행될 수 있어 개인의 프라이버시나 영업비밀 등의 보호에 유리하다.

분쟁당사자가 스스로 분쟁을 해결할 수 없어 제3자가 분쟁해결에 관여하게 되는 경우로는 제3자가 당사자로 하여금 스스로 분쟁을 해결할 수 있도록 도와주는 역할을 하는데 그치는 경우와 분쟁해결내용을 강제할 수 있는 경우가 있다.

제3자가 당사자의 분쟁해결을 도와주기만 하는 것으로는 조정(mediation)이 있다. 조정이란 중립적인 위치에 있는 제3자가 분쟁당사자의 요구에 의하여 당사자들이 협상을 통해 분쟁을 해결할 수 있도록 도와주는 분쟁해결방법을 의미한다. 특히 제3자가 당사자를 불러 모으거나 협상의 시기와 장소를 제공하는 등 당사자 간의 의사소통을 원활하게 하는 기능만을 담당할 뿐, 사건의 실체에 대한 평가를 하지 않고 구체적인 조정안을 당사자에게 제시하지도 않는 형태를 알선(conciliation)이라고 하여 조정과 구별하기도 한다.<sup>6)</sup> 알선과 조정은 당사자에 의한 자주적 분쟁해결에 비중이 실리는지, 아니면 제3자가 직접 해결안을 제시하는 등 분쟁해결에 적극적으로 개입하는지에 따라 구별된다고 할 수 있다.

제3자가 분쟁해결내용을 강제할 수 있는 것으로는 중재(arbitration)가 있다. 중재란 당사자 쌍방이 분쟁의 해결을 사인(私人)인 제3자(중재인)에게 맡기고 그 제3자의 판단(중재판정)에 따라 분쟁을 해결하는 것을 의미한다. 분쟁당사자 간에 중재를 통해 분쟁을 해결하고자 하는 중재합의가 존재하여야 중재절차가 개시되고, 중재판정에 대하여는 일정한 구속력이 인정된다.<sup>7)</sup>

조정, 중재 등의 기본적인 요소들을 여러 방법으로 결합하면 다양한 형태의 절충적인 분쟁해결방법을 만들어 낼 수 있다.<sup>8)</sup>

5) 小島武司, “司法制度改革とADR-ADRの理念と改革の方向”, 『ジュリスト』, 1207号, 有斐閣, 2001. 9, p.10.

6) 송상현, “소송에 갈음하는 분쟁해결방안(ADR)의 이념과 전망”, 『민사판례연구 XIV』, 박영사, 1992, p.412.

7) 우리나라의 경우에는 중재판정은 당사자 간에 있어서 법원의 확정판결과 동일한 효력을 가진다(중재법 제35조).

8) 조정과 중재를 결합한 조정중재(mediation-arbitration), 중재를 변형한 최종제의중재(final offer arbitration), 편면적 중재(one-way arbitration), 조정에 사실조사기능을 결합한 옴부즈맨(ombudsman), 퇴직판사가 판사의 역할을 하는 사적 판결(private judging), 예측이 불확실한 소송의 승패에 따른 위험을 최소화하기 위한 하이로우계약 하의 판결 또는 중재(adjudication or arbitration under a high-low contract) 등이 이에 해당한다(사법연수원, ADR(판결 이외의 분쟁해결), 한양당, 2009, pp.104-110 참조).

## 2. ADR의 유형

ADR은 그 구별기준 또한 단일하지 않는데, ADR의 설치·운영자,<sup>9)</sup> 분쟁해결절차, 분쟁 해결결과의 효력<sup>10)</sup> 등을 기준으로 구별할 수 있다. 그 가운데 분쟁해결절차를 기준으로 ADR을 분류할 경우 절차주재자의 개입 정도에 따라 상담, 조정형 절차(조정, 알선 등), 재판형 절차(중재, 재정 등)로 나누어 볼 수 있다.

상담의 순수한 형태는 상담담당자가 상대방 당사자와 직접 접촉하지 않고 일방 당사자인 상담자에게만 조언을 제공하고, 협상 기타의 방법에 의한 해결을 촉구하는 방법이다. 다만 실무적으로는 상담담당자가 상대방 당사자와 연락을 취하여 당사자 쌍방의 주장을 전달함으로써 협상이 성립하는 경우도 있다. 이와 같이 삼자관계가 성립한 때에는 조정형 절차가 진행될 수도 있으므로 실태에 따른 분류가 필요하다.

상담과 조정형 절차는 분쟁해결과정에 개입하는 상담담당자의 주관 기준을 기준으로 구별할 수 있다. 즉 상담담당자가 상담자와 상대방의 주장을 전달하는데 그치고 양자 간의 합의의 성립을 지향하지 않는 경우는 상담으로 분류할 수 있다. 따라서 상담담당자가 개입시에 상담자와 상대방 간의 합의를 성립시키고자 하는 주관적 의도를 가지고 양자 간의 대화를 촉구하거나 설득 등을 하는 때에는 상담이라는 명칭을 사용하더라도 조정형 절차로 분류하여야 한다.

상담과 다른 유형의 ADR을 구별하는 이유는 상담자나 그 상대방이 상담하면서 상담담당자에게 털어놓는 자신에게 불리한 정보가 ADR에서 이용될 경우 불의타를 입을 수 있다는 점을 고려한 것이다.<sup>11)</sup> 특히 소비자분쟁 ADR에서 상담담당자는 비교적 편파적일 수 있고, ADR절차 담당자의 역할과 갈등이 생길 염려도 있다. 또한 행정형 ADR의 많은 경우가 이러한 상담서비스를 제공하고 있다.

조정형 절차는 절차주재자(조정인)가 분쟁당사자 간의 합의 성립을 목적으로 하여 중재를 하는 절차이다. 행정형·민간형 ADR에서 양 당사자가 협상의 결과로써 또는 절차주재자의 제안을 받아들임으로써 구체적인 분쟁해결합의에 이른 경우 일반적으로는 민법상의 화해계약이 성립하고, 그 효력이 발생하게 된다(민법 제731조, 제732조). 민법상의 화해계

9) 우리나라에서 행해지고 있는 ADR은 ADR기관의 설치·운영자를 기준으로 사법형·행정형·민간형 ADR로 분류할 수 있다(김상찬, 「ADR」, 은누리, 2012, p.18; 함영주, 「분쟁해결방법론」, 진원사, 2010, p.323).

10) 분쟁해결결과의 효력 내지 구속력을 기준으로 하여 ADR을 분류할 경우 확정판결과 동일한 효력이 인정되는 것과 그렇지 않은 것으로 나누어 볼 수 있다. 전자의 경우는 법률에 의해 확정판결과 동일한 효력이 인정되는데, 중재, 행정형 ADR절차에서 이루어지고 있는 일부 조정, 재정 등이 이에 해당된다. ADR의 결과에 대하여 확정판결과 동일한 효력을 인정할 것인지는 법적책적인 문제라고 할 수 있는데, 이는 분쟁해결의 실효성 확보와 관련이 있다. 다만 분쟁해결을 도모하는 과정에서 분쟁해결의 실효성을 확보하는 것 못지않게 국민의 재판받을 권리 내지 법치주의를 보장하는 것도 중요하므로, 후자가 침해되지 않는 범위 내에서 분쟁해결의 실효성이 추구되어야 할 것이다.

11) 다른 유형의 ADR 담당자와는 달리 상담담당자에게는 절차주재자로서의 중립성·공정성 등이 별도로 문제되지 아니한다.

약에는 집행력이 인정되지 않으므로, 화해계약상의 의무가 이행되지 아니할 경우 그 이행을 소구하여 청구인용판결을 받아 강제집행을 하여야 한다.

사법형 조정절차에서는 분쟁해결합의를 조정조서의 조정조항 형식으로 기재한다. 이러한 조정조항에는 재판상 화해와 동일한 효력이 인정된다(민사조정법 제29조). 이에 대하여 기판력이 인정되는지에 관해서는 견해의 대립이 있지만, 적어도 집행력은 인정되고, 조정조항상 의무를 부담하는 당사자가 이를 이행하지 않으면 상대방 당사자는 조정조서를 집행권원으로 하여 강제집행을 신청할 수 있다(민사집행법 제56조 제5호).

절차주재자의 중립성이나 당사자 간의 합의를 중개하는 태양은 일률적이지 않고 여러 변형이 있을 수 있으므로, 어떠한 요소에 중점을 두는지에 따라 조정형 절차의 구체적인 모습이 달라질 수도 있다.

재단형 절차는 제3자가 대립하는 당사자 간의 분쟁에 관하여 강제력 있는 판단을 내리는 절차로서, 중재나 재정 등이 이에 해당한다. 제3자의 판단에 구속력이 인정되는 것과 관련하여, 당사자 간에 재단형 절차를 통해 분쟁을 해결하고자 하는 합의가 존재하는 경우에 한하여 절차가 개시되고, 그 절차에서 제3자가 내린 판단은 당사자에 대하여 구속력을 가지게 된다.<sup>12)</sup> 그런데 거래현실을 살펴보면 분쟁이 발생하기 전에 미리 중재합의를 체결하는 것이 일반화되어 있지 못한 실정이고, 분쟁이 발생한 후에 중재합의를 하는 것도 또한 수월하지 못한 측면을 가지고 있다.<sup>13)</sup> 결국 분쟁해결현장에서 중재제도는 그것이 가지고 있는 긍정적인 기능<sup>14)</sup>을 제대로 발휘하지 못하고 있다.

조정형 절차에 의할 경우 일방 당사자가 부당하게 합의를 거절하는 때에는 분쟁을 해결할 수 없게 되는데, 이러한 점을 고려하여 조정형 절차와 재단형 절차를 혼합한 형태의

12) 중재를 통해 분쟁을 해결할 수 있기 위해서는 분쟁당사자 간에 중재합의가 존재하여야 하고(중재법 제3조 제1호), 중재절차의 진행결과 내려진 중재판정은 확정판결과 동일한 효력을 가진다(같은 법 제35조).

13) 행정형 ADR기관 중 조정과 중재를 담당하고 있는 언론중재위원회와 한국의료분쟁조정중재원의 사무처리 통계자료를 살펴보면, 언론중재위원회의 경우 2015년 한 해 동안 조정이 신청된 사건은 10월 현재 4,629건인데 대하여, 중재가 신청된 사건은 24건에 불과하고(이에 관해서는 언론중재위원회, 2015년 10월 조정처리 현황.hwp, 2015년 10월 중재처리현황.hwp, 접속일 2015. 11. 12, [http://www.pac.or.kr/kor/pages/?p=69&b=B\\_1\\_6&bn=1139&m=read&nPage=1&cate=PD01&f=TITLE&s](http://www.pac.or.kr/kor/pages/?p=69&b=B_1_6&bn=1139&m=read&nPage=1&cate=PD01&f=TITLE&s) 참조), 한국의료분쟁조정중재원의 경우에도 2014년 조정신청건수가 1,895건인데 대하여 중재신청건수는 3건에 불과하다(이에 관해서는 한국의료분쟁조정중재원, 2014년도 의료분쟁조정·중재 통계연보.pdf, pp.28, 31, 접속일 2015. 11. 12, [https://www.k-medi.or.kr/cop/bbs/selectBoardArticleUser.do?bbsId=BBSMSTR\\_00000000134&nttId=924&bbsTyCode=BBSST03&bbsAttrbCode=BBSA03&authFlag=N&pageIndex=1&gubun=U](https://www.k-medi.or.kr/cop/bbs/selectBoardArticleUser.do?bbsId=BBSMSTR_00000000134&nttId=924&bbsTyCode=BBSST03&bbsAttrbCode=BBSA03&authFlag=N&pageIndex=1&gubun=U) 참조). 노동위원회별 사건 접수·처리현황을 살펴보면 2015년 10월 현재 조정사건은 750건이 접수된 반면 중재사건은 2건만이 접수되었다(이에 관해서는 중앙노동위원회, 조정사건 노동위원회별 접수·처리 현황, 중재사건 노동위원회별 접수·처리 현황, 접속일 2015. 11. 12, [http://www.nlrc.go.kr/st/stmd\\_receipt.jsp](http://www.nlrc.go.kr/st/stmd_receipt.jsp) 참조).

14) 중재를 이용할 경우 당사자는 개개의 분쟁해결에 필요한 전문적·기술적인 지식 내지 경험을 가진 사람을 중재인으로 선정함으로써 전문적 판단 등이 필요한 분쟁을 적절하게 해결할 수 있고, 당사자 간의 합의로 관할에 관한 문제를 해결할 수 있으므로 국제분쟁해결에 적합하며, 당사자 간의 합의로 절차의 내용을 정할 수 있으므로 개별적인 사건에 따라 절차를 탄력적으로 진행시킬 수 있고, 중재절차는 당사자 간에 다른 합의가 없는 한 단심의 구조를 취하므로 중재판정 취소사유가 존재하지 않는 한 신속하게 분쟁을 해결할 수 있으며, 중재절차는 당사자 간의 다른 합의가 없는 한 비공개로 진행되므로 기업의 영업비밀이나 개인의 프라이버시 등에 관한 분쟁을 해결하는데 유용하다고 할 수 있다.

제도가 이용되기도 한다. 민사조정과 관련하여 조정기관이 조정에 갈음하는 결정을 하거나 중재절차에서 중재인이 화해를 권고하는 것은 양 절차의 성격을 모두 가지는 경우에 해당한다.<sup>15)</sup>

### Ⅲ. 행정형 ADR의 의의 및 특징

#### 1. 행정형 ADR의 의의

행정형 ADR은 행정기관 또는 이에 준하는 기관이 그 소관사무 등과 관련하여 발생한 분쟁을 해결하기 위하여 관련 법령에 근거하여 설치·운영하는 ADR을 의미한다. 여기에서 ‘행정형’이란 ADR절차를 담당하는 주체가 행정기관과 관련이 있다는 것을 의미하는 것일 뿐, 민사사건과 대비되는 의미의 행정사건을 ADR의 대상으로 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 행정기관의 분쟁해결기능은 다양하지만, 행정형 ADR과 행정사건에서의 ADR은 개념적으로 구별되고 있다. 행정형 ADR은 사인 간의 분쟁을 행정기관 등이 주관하는 프로그램에 의해 해결하는 것을 의미하는데 반하여, 행정사건에서의 ADR이란 행정청의 행정작용과 관련된 분쟁을 ADR에 의해 해결할 수 있는가에 관한 문제라고 할 것이다. 전자의 경우에는 사인 간의 분쟁해결절차에 관련 행정기관 등이 관여함으로써 행정에 의한 분쟁해결이 이루어지는 것이고, 후자의 경우에는 행정작용 자체가 분쟁의 대상이 됨으로써 행정청이 분쟁의 당사자가 된다는 점에서 차이가 있다.<sup>16)</sup>

행정형 ADR은 관련 법령에서 개별적으로 규정하고 있는데, 그 법적 성질이나 효력 또한 차이를 보이고 있다. 절차개시의 측면에서도 당사자의 일방 또는 쌍방의 신청에 의하여 절차가 개시되는 경우가 있는가 하면, 직권에 의하여 절차가 개시되는 경우도 있다.<sup>17)</sup> 다만 분쟁당사자가 소를 제기하기에 앞서 이러한 ADR절차를 거칠 것을 요구하고 있지는 않다.

행정형 ADR을 통해 제공되는 분쟁해결절차는 상담, 알선, 합의권고, 조정, 중재, 재정 등이 있다. 직접적으로 분쟁해결을 목적으로 하는 것은 아니지만 해당 행정청의 관계기관

15) ADR을 조정형 절차와 재단형 절차로 분류할 수 있음에도 불구하고 양자의 성격을 겸유하는 제도가 이용되고 있는 것은 구체적인 사건을 해결함에 있어서 분쟁 자체의 특성이나 당사자의 입장 등을 고려하여 보다 타당한 결론을 도출하기 위한 것으로 볼 수 있다.

16) 김상찬, “우리나라 행정형 ADR제도의 활성화 방안”, 『법학연구』, 제46집, 한국법학회, 2012. 5, pp.217-218; 함영주, “우리 법제하 행정형 ADR의 현황과 과제”, 『언론중재』, 제30권 제1호, 언론중재위원회, 2009. 3, pp.26-27.

17) 중앙환경분쟁조정위원회는 환경오염으로 인한 사람의 생명·신체에 대한 중대한 피해, 환경분쟁 조정법 제2조 제2호의 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼 등 사회적으로 파급효과가 클 것으로 우려되는 분쟁에 대하여는 당사자의 신청이 없는 경우에도 직권으로 조정절차를 시작할 수 있다(환경분쟁 조정법 제30조 제1항).

에 의한 조사, 전문적 정보의 제공, 실험데이터나 전문적 지식·평가의 제공을 이용할 수 있는 절차도 중요한 기능을 담당하고 있다. 행정기관의 중립성을 전제로 이러한 조사 등도 중립성이 담보된 것으로 볼 수 있고, 분쟁 및 분쟁해결의 공익성을 이유로 비용에 대한 당사자의 부담이 낮거나 무료라는 점은 행정형 ADR의 특징이라고 할 수 있다.

행정형 ADR기관은 분쟁해결을 위하여 다양한 서비스를 제공하고 있는데, 그 가운데 상담은 상담자에 대한 정보 제공, 상대방(사업자 등)과의 협상을 위한 조언 제공, 상담담당자가 양 당사자 간의 주장의 중개를 하는 상담 등을 포함하는 서비스를 의미하고, 그 이용건수는 다른 유형의 ADR보다 높은 비중을 차지하고 있다.

행정형 ADR은 그 담당기관이 다양한 만큼 절차의 진행방식, 도출된 결론의 효력 등 그 구체적인 운용모습이 다양할 수밖에 없는데, 현행법상 행정형 ADR기관은 관련 행정기관 자체에 설치·운영되는 경우,<sup>18)</sup> 행정기관 산하기관에 설치·운영되는 경우<sup>19)</sup>, 어느 행정기관이나 그 산하기관에 소속되지 않고 개별적으로 설치·운영되는 경우<sup>20)</sup> 등이 있다.<sup>21)</sup> 설치·운영자가 동일하더라도 ADR기관의 구성, 절차주재자, 절차의 내용 등에 따라 각 제

- 18) 건설산업기본법에 근거하여 설치되어 있는 국토교통부장관 소속의 건설분쟁 조정위원회(같은 법 제69조 제1항), 건축법에 근거하여 국토교통부에 설치되어 있는 건축분쟁전문위원회(같은 법 제88조 제1항), 대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률에 근거하여 설치되어 있는 시·도지사 소속의 분쟁조정위원회(같은 법률 제18조 제1항), 발명진흥법에 근거하여 특허청에 설치되어 있는 산업재산권분쟁조정위원회(같은 법 제41조 제1항), 방송법에 근거하여 방송통신위원회에 설치되어 있는 방송분쟁조정위원회(같은 법 제35조의3 제1항), 여객자동차 운수사업법에 근거하여 국토교통부에 설치되어 있는 공제분쟁조정위원회(같은 법 제70조 제1항), 유통산업발전법에 근거하여 시·도 또는 시·군·구에 설치되어 있는 유통분쟁조정위원회(같은 법 제36조 제1항), 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법에 근거하여 시·도에 설치되어 있는 시장분쟁조정위원회(같은 특별법 제58조), 환경분쟁 조정법에 근거하여 환경부에 설치되어 있는 중앙환경분쟁조정위원회, 시·도에 설치되어 있는 지방환경분쟁조정위원회(같은 법 제4조) 등이 이에 해당한다. 행정기관으로서의 성질을 가지는 방송통신위원회(방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제3조 제2항)는 제정, 분쟁의 알선 등을 담당하고 있다(전기통신사업법 제45조, 제46조).
- 19) 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률에 근거하여 한국공정거래조정원에 설치되어 있는 가맹사업거래분쟁조정협의회(같은 법률 제16조), 금융위원회의 설치 등에 관한 법률에 근거하여 금융감독원에 설치되어 있는 금융분쟁조정위원회(같은 법률 제51조), 새마을금고법에 근거하여 새마을금고중앙회에 설치되어 있는 공제분쟁조정심의위원회(같은 법 제69조 제1항), 대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률에 근거하여 한국공정거래조정원에 설치되어 있는 대규모유통업거래 분쟁조정협의회(같은 법률 제20조 제1항), 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에 근거하여 한국공정거래조정원에 설치되어 있는 공정거래분쟁조정협의회(같은 법률 제48조의3 제1항), 소비자기본법에 근거하여 공정거래위원회 산하 한국소비자원에 설치되어 있는 소비자분쟁조정위원회(같은 법 제60조 제1항), 약관의 규제에 관한 법률에 근거하여 한국공정거래조정원에 설치되어 있는 약관 분쟁조정협의회(같은 법률 제24조 제1항), 인터넷주소자원에 관한 법률에 근거하여 미래창조과학부 산하 한국인터넷진흥원에 설치되어 있는 인터넷주소분쟁조정위원회(같은 법률 제16조 제1항), 의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률에 근거하여 보건복지부 산하 한국의료분쟁조정중재원에 설치되어 있는 의료분쟁조정위원회(같은 법률 제19조 제1항), 전자문서 및 전자거래 기본법에 근거하여 미래창조과학부 산하 정보통신산업진흥원에 설치되어 있는 전자문서·전자거래분쟁조정위원회(같은 법 제32조), 콘텐츠산업 진흥법에 근거하여 문화체육관광부 산하 한국콘텐츠진흥원에 설치되어 있는 콘텐츠분쟁조정위원회(같은 법 제29조 제1항), 하도급거래 공정화에 관한 법률에 근거하여 한국공정거래조정원에 설치되어 있는 하도급분쟁조정협의회(같은 법률 제24조 제1항) 등이 이에 해당한다.
- 20) 노동조합 및 노동관계조정법에 근거하여 노동위원회에 설치되어 있는 조정위원회와 중재위원회(같은 법 제55조 제1항, 제64조 제1항), 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률에 근거하여 설치되어 있는 언론중재위원회(같은 법률 제7조 제1항), 저작권법에 근거하여 설치되어 있는 한국저작권위원회(같은 법 제112조 제1항) 등이 이에 해당한다.
- 21) 전병서, 「대체적분쟁처리제도(ADR)도입방안」, 사법제도개혁추진위원회, 2005, p.23 이하 참조.



도의 구체적인 내용이 다를 수 있고, 동일한 행정형 ADR이더라도 설치·운영자의 독립성의 정도에 따라 절차의 내용이 다를 수 있다.

## 2. 행정형 ADR의 기능 및 특징

### (1) 행정형 ADR의 기능

행정기관이 ADR을 설치·운영하는 이유는 소관업무를 보다 효율적으로 관리하고, 필요한 경우 예방적 조치를 취함으로써 행정기관이 분쟁상황에 관한 규범을 설정하며, 종국적으로는 정책실시의 수준을 높이기 위한 것으로 볼 수 있다. ADR을 담당하는 행정기관이나 주무관청은 ADR을 통해 분쟁의 발생원인이나 발생빈도, 당사자의 명의, 제3자에 대한 영향 등을 구체적으로 파악할 수 있게 된다.

행정에 의한 분쟁해결은 행정지침의 적용 등을 통해 이루어질 수도 있지만, 그렇게 해서는 적절히 대처할 수 없는 때에는 새로운 규범의 창설을 통해 이루어지기도 한다. 행정형 ADR절차에서는 상대방 당사자의 공포 등 행정상의 제재가 법률상 인정되는 경우도 있고, 그 정도의 강한 조치는 아니더라도 상대방 당사자인 사업자에게 일정한 영향력을 행사할 수 있는 장치가 마련되어 있어 분쟁해결의 실효성을 도모할 수 있는 경우도 적지 않다. 이러한 시스템 하에서는 동일한 분쟁의 발생가능성 등을 예측하여 예방적 정책을 수립하거나 법령에 의한 규제를 시도할 수도 있으므로, 현안인 개별적인 분쟁해결의 범주를 넘어 그와 관련된 정책을 수립·실현하는데도 유용하다고 할 수 있다.<sup>22)</sup>

행정청은 사전적 행정지도나 규제 등을 통해 분쟁예방적 기능을 하고 있지만, 일단 분쟁이 발생한 때에는 사후적인 분쟁해결과정에서 지도·감독권한에 기초한 이익 조정을 통해 분쟁의 실효적인 해결과 정책의 형성 내지 실현을 도모하기도 한다. 이러한 경우 행정형 ADR에서의 분쟁해결의 방향성과 해당 행정청의 정책은 서로 밀접한 관계를 가지게 된다. 즉 개별적인 분쟁해결의 방향성은 전체적으로는 해당 행정청의 정책에 의한 통제를 받는 한편, 행정청의 정책 자체는 ADR절차에서 얻어진 여러 정보<sup>23)</sup>를 참작하여 형성되는 경향이 있다.

그런데 행정처분 등과 관련하여 행정소송이 제기될 경우 ADR절차에 제출되었던 정보의 개시가 요구되거나 행정형 ADR이 행정지도나 불이익한 행정처분으로 이어질 경우 ADR의 원활한 진행을 저해할 수 있는 부정적인 측면도 존재한다. 특히 행정형 ADR절차에서 상대방 사업자의 수락을 유도하거나 ADR절차 진행결과의 이행을 확보하기 위한 수단으로 행정지도나 사업자명의를의 공포라는 사실상의 압력이 동원되기도 하는데, 행정지도

22) 김상찬, 앞의 논문, p.217; 함영주, 앞의 논문, p.25.

23) 개별적인 분쟁의 내용, ADR절차를 통해 분명해지는 양 당사자의 법적·사실적 관계를 비롯한 구체적인 사실, 효과적인 구제의 모습, 현존하는 사법적 구제의 한계 등이 이에 해당한다.

에 따르지 아니함을 이유로 공표라는 제재를 가하는 것은 행정절차법 제48조 제2항에 저촉될 염려가 있을 뿐만 아니라, 법령이나 조례로 공표라는 제재를 가하는 것 자체에 대한 비판이 가해지기도 한다.

이러한 제약이 따르기는 하지만, 행정형 ADR은 해당 행정청이 소관업무영역에서 효율적인 정보관리와 유연한 감독 등을 통해 정책을 실현하는데 기여하는 측면이 있다. 분쟁 당사자는 법원보다는 행정기관 등에서 부담 없이 상담하는 경향이 있고, 행정청으로서도 사법부의 판단을 기다리지 않고 정책에 따라 신속하게 분쟁을 해결하기 위한 방편으로 ADR 운용에 상당한 관심을 가지고 있는 것으로 보인다.

## (2) 행정형 ADR의 절차운영상 특징

행정형 ADR은 통상 무료이거나 저렴한 수수료를 요구할 뿐이며 감정이나 조사에 소요되는 비용을 국가가 부담하기도 하므로, 행정형 ADR절차를 이용할 경우 분쟁당사자의 경제적 부담이 경감될 수 있다. 그러나 행정형 ADR이 효율적인 분쟁해결서비스의 제공이라는 본래의 목적을 일탈하여 남용될 경우 이러한 요소는 국가재정의 낭비를 초래하는 원인이 될 수 있다.

행정형 ADR이 분쟁해결을 통한 정책실현을 지향하고자 하는 것과 관련하여 ADR절차 주재자는 분쟁해결에 적극적·후견적으로 관여하는 경향이 강하게 나타난다. 행정형 ADR의 경우 주무관청이 법률상·사실상의 지도·감독권한에 근거하여 상대방 당사자에게 조정형 절차에 참여할 것을 촉구할 수 있고, 조정형 절차에서 분쟁당사자 간에 합의가 성립한 때에는 그 이행에 관하여 모니터링하기 쉬운 측면이 있다. 그 반면 행정기관 또는 주무관청이 일정한 정책실현 등을 위하여 행정적 규제를 매개로 ADR절차에 지나치게 개입하는 경우가 발생하기도 하는데, 이러한 때에는 해당 ADR절차의 공정성을 확보하기 어렵게 된다. 행정형 ADR을 통한 분쟁해결과정에서 분쟁당사자의 자주적인 분쟁해결능을 침해하는 결과를 초래하는 것은 국민의 재판받을 권리의 보장 측면에서 용납될 수 없다.

행정형 ADR은 행정기관으로부터 독립되어 있는 기관이 독자적으로 운영하는 제도부터 행정서비스의 일환으로 제공되는 상담, 민원처리까지 그 태양에 따라 독립성의 정도가 다양하다. 행정형 ADR기관의 관계 행정청으로부터의 독립성의 정도와 분쟁당사자와의 관계가 다양하고, 이러한 요소가 ADR의 실효성에 영향을 미치기도 한다. 분쟁해결작용은 고유한 의미의 행정작용과는 다른 성질을 가지는 것이므로 행정기관 또는 주무관청으로부터 독립된 기관으로 하여금 ADR을 담당하도록 할 필요가 있다. 또한 분쟁해결을 도모하는 과정에서 분쟁해결의 실효성을 확보하는 것 못지않게 국민의 재판받을 권리 내지 법치주의를 보장하는 것도 중요하므로, 후자가 침해되지 않는 범위 내에서 ADR의 실효성이 추구되어야 할 것이다.

## IV. 행정형 ADR의 현황 및 개선방안

### 1. 행정형 ADR의 내용 및 효력

1980년대부터 행정부 산하 각종 조정위원회에 의한 조정제도가 이용되기 시작한 이래, 행정형 ADR절차가 우후죽순처럼 생겨나고 있는 현실이다. ADR을 운영하고 있는 대표적인 기관으로는 금융분쟁조정위원회, 노동위원회에 설치되어 있는 조정위원회와 중재위원회, 소비자분쟁조정위원회, 언론중재위원회, 의료분쟁조정위원회, 전자문서·전자거래분쟁조정위원회, 콘텐츠분쟁조정위원회, 한국저작권위원회, 환경분쟁조정위원회 등이 있다. 이러한 기관이 담당하는 ADR로는 알선,<sup>24)</sup> 합의권고, 재정, 조정, 중재 등이 있다.<sup>25)</sup> 행정형 ADR기관이 담당하는 업무로는 상담도 큰 비중을 차지하고 있는데,<sup>26)</sup> 이는 분쟁당사자 간의 합의를 직접적인 목적으로 하는 것은 아니므로 이에 관한 개별적인 검토는 생략하기로 한다.

#### (1) 알선(斡旋)

행정형 ADR을 통해 이루어지고 있는 알선으로는 저작권법에 의하여 보호되는 권리에 관한 분쟁에 대한 한국저작권위원회의 알선(저작권법 제113조), 환경분쟁에 대한 환경분쟁조정위원회의 알선(환경분쟁 조정법 제16조, 제27조, 제28조), 전기통신사업에 관한 분쟁에 대한 방송통신위원회의 알선(전기통신사업법 제46조) 등이 있다. 관련 법규에서는 그 구체적인 내용이나 효력 등에 관하여 규정하고 있지 않은데, 이러한 알선에 의하여 분쟁당사자 간에 합의가 이루어진 때에는 당사자 간의 합의로서의 효력을 인정해도 무방할 것이다.

- 24) 행정형 ADR에 관한 입법 중에는 조정이나 재정과는 별도로 알선이라는 제도를 규정하고 있는 경우가 있는데, 이는 알선과 조정을 구별하는 시각에 입각한 것으로 보인다.
- 25) 행정형 ADR의 모든 경우를 설명하는 것은 현실적으로 어려우므로, 대표적인 경우에 관하여 살펴보기로 한다.
- 26) 한국소비자원에서는 소비자 피해구제의 실효성을 확보하기 위하여 유관기관과 업무협약을 체결하여 소비자에게 보다 직접적이고 효율적인 상담서비스를 제공하고 있다. 특히 전자상거래 및 기타 법률자문은 온라인 전자상거래 피해상담 일원화를 위하여 정보통신산업진흥원, 한국콘텐츠진흥원, 대한법률구조공단과 협력하고 있고, 금융분야 투자 관련 상담은 한국거래소와 협력하고 있다(한국소비자원, 피해구제신청, 접속일 2015. 11. 12, [http://www.kca.go.kr/wpge/m\\_15/ref1200.do](http://www.kca.go.kr/wpge/m_15/ref1200.do)).
- 최근에 설치된 한국의료분쟁조정중재원, 전자문서·전자거래분쟁조정위원회, 콘텐츠분쟁조정위원회의 경우에는 해당 분쟁 관련 상담을 실시하고 있으며, 각 기관의 사건처리 통계자료를 살펴보면 상담건수가 매년 증가하는 추세에 있다. 이에 관해서는 한국의료분쟁조정중재원, 2014년도 의료분쟁 조정·중재 통계연보.pdf, p.26, 접속일 2015. 11. 12, [https://www.k-medi.or.kr/cop/bbs/selectBoardArticleUser.do?bbsId=BBSMSTR\\_000000000134&ntId=924&bbsTyCode=BBST03&bbsAttrCode=BBSA03&authFlag=N&pageIndex=1&gubun=U](https://www.k-medi.or.kr/cop/bbs/selectBoardArticleUser.do?bbsId=BBSMSTR_000000000134&ntId=924&bbsTyCode=BBST03&bbsAttrCode=BBSA03&authFlag=N&pageIndex=1&gubun=U); 전자문서·전자거래분쟁조정위원회, 2015 전자거래분쟁조정사례집.pdf, p.12, 접속일 2015. 11. 12, [http://www.ecmc.or.kr/board/view.it?c=cate01\\_07&page=1&n=3686](http://www.ecmc.or.kr/board/view.it?c=cate01_07&page=1&n=3686); 콘텐츠분쟁조정위원회, 2015 콘텐츠분쟁조정사례집.pdf, p.23, 접속일 2015. 11. 12, <http://www.kcdrc.kr/board/B000004/view.do> 각 참조.

## (2) 합의권고(合意勸告)

행정형 ADR기관은 합의권고라는 제도를 통하여 분쟁 관련 당사자들의 분쟁해결에 관여하기도 하는데, 소비자가 물품의 사용 또는 용역의 이용으로 인한 피해구제를 한국소비자원에 청구한 경우 그 원장이 피해보상에 대하여 하는 합의권고,<sup>27)</sup> 금융 관련 분쟁에 대한 조정신청이 있는 경우 금융감독원장이 하는 합의권고,<sup>28)</sup> 환경분쟁에 관한 조정신청이 있는 경우 환경분쟁조정위원회가 당사자에게 피해배상에 관하여 하는 합의권고,<sup>29)</sup> 전자문서나 전자거래와 관련된 피해의 구제와 분쟁에 관한 조정신청이 있는 경우 전자문서·전자거래분쟁조정위원회가 조정 전에 하는 합의권고<sup>30)</sup> 등이 이에 해당한다. 합의권고에 의해 분쟁당사자 간에 합의가 성립된 경우의 효력에 관해서는 관련 법규에 명문규정이 없는데, 이러한 경우 당사자 간의 합의로서의 효력을 인정해도 무방할 것이다.

## (3) 재정(裁定)

전기통신사업자 간 또는 전기통신사업자와 이용자 간의 분쟁에 대한 방송통신위원회의 재정(전기통신사업법 제45조), 환경분쟁에 대한 환경분쟁조정위원회의 재정(환경분쟁 조정법 제36조 내지 제45조)<sup>31)</sup> 등이 이루어지고 있는데, 당사자의 신청에 의하여 절차가 개시되며, 분쟁당사자는 분쟁해결의 내용형성에 관여하지 않고 재정기관이 직접 분쟁해결의

- 
- 27) 소비자가 물품의 사용 또는 용역의 이용으로 인한 피해구제를 한국소비자원에 청구하거나 국가, 지방자치단체, 소비자단체 또는 사업자가 소비자로부터 피해구제신청을 받아 그 처리를 한국소비자원에 의뢰한 경우 원장은 그 사건을 처리함에 있어 관계인의 법령위반사실을 확인한 때에는 관계기관에 이를 통지하고 적절한 조치를 의뢰하여야 하며(소비자기본법 제55조, 제56조), 피해구제청구의 당사자에게 피해보상에 대한 합의를 권고할 수 있다(같은 법 제57조). 합의권고에도 불구하고 피해구제신청을 받은 날부터 30일 이내에 분쟁당사자 간에 합의가 이루어지지 않을 경우 원장은 소비자분쟁조정위원회에 조정을 요청하고 그 결정에 따라 처리하여야 한다(소비자기본법 제58조).
- 28) 금융 관련 분쟁이 있는 경우 금융감독원의 검사를 받는 기관, 예금자 등 금융수요자 기타 이해관계인은 금융감독원장에게 조정을 신청할 수 있고(금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제53조 제1항), 그 신청을 받은 원장은 관계 당사자에게 그 내용을 통지하고 합의를 권고할 수 있다(같은 법률 같은 조 제2항 본문). 합의 권고에도 불구하고 조정신청을 받은 날부터 30일 이내에 분쟁당사자 간에 합의가 이루어지지 않을 경우 원장은 금융분쟁조정위원회에 회부하여야 한다(금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제53조 제3항). 조정위원회가 조정안을 작성한 경우 원장은 신청인과 관계 당사자에게 이를 제시하고 수락을 권고할 수 있다(금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제53조 제5항).
- 29) 환경분쟁조정위원회는 조정의 신청이 있으면 당사자에게 피해배상에 관한 합의를 권고할 수 있고(환경분쟁조정법 제16조의2 제1항), 환경분쟁조정위원회의 합의권고는 조정절차의 진행에 영향을 미치지 아니한다(같은 법 같은 조 제2항).
- 30) 전자문서 및 전자거래와 관련한 피해의 구제와 분쟁의 조정을 받으려는 자는 전자문서·전자거래분쟁조정위원회가 정하는 바에 따라 조정신청서를 위원회에 제출하여야 하고(전자문서 및 전자거래 기본법 시행령 제20조 제1항), 위원회는 이에 따라 신청을 받은 때에는 지체 없이 분쟁당사자에게 그 내용을 통지하고 조정 전에 합의를 권고할 수 있다(같은 시행령 같은 조 제2항).
- 31) 중앙환경분쟁조정위원회의 사건처리현황을 살펴보면 당사자 간의 합의(34.1%)나 조정(2.2%)보다는 재정(63.7%)에 의해 분쟁이 해결되는 비중이 높은 것으로 나타나고 있다. 이러한 현상은 중앙환경분쟁조정위원회가 행정기관인 환경부에 설치되어 있으며, 환경에 대한 행정상의 규제가 강하게 이루어지고 있어 관련 행정기관이 분쟁당사자에게 상당한 영향력 등을 행사하고 있는 현실과 관련이 있는 것으로 보인다. 이에 관해서는 중앙환경분쟁조정위원회, 환경분쟁사건 처리 등 통계자료(2014. 12. 31. 기준).hwp, p.1, 접속일 2015. 11. 12, <http://edc.me.go.kr/jsp/information/status.jsp> 참조.

구체적인 내용을 결정한다. 재정기관은 재정에 앞서 각 당사자에게 의견진술의 기회를 부여하여야 하고, 분쟁당사자가 재정결과에 대하여 다투지 않으면 당사자 간에 재정내용과 동일한 합의가 있는 것으로 간주되는 경우<sup>32)</sup>가 있는가 하면, 재판상 화해와 동일한 효력이 인정되는 경우<sup>33)</sup>가 있다.

#### (4) 조정(調停)

행정형 ADR에 의해 이루어지고 있는 조정은 고유한 의미의 조정과 중재로서의 성질을 겸유하고 있는데, 금융분쟁조정위원회,<sup>34)</sup> 방송분쟁조정위원회,<sup>35)</sup> 소비자분쟁조정위원회,<sup>36)</sup> 언론중재위원회,<sup>37)</sup> 의료분쟁조정위원회,<sup>38)</sup> 전자문서·전자거래분쟁조정위원회,<sup>39)</sup> 콘텐츠분

- 32) 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 날부터 60일 이내에 해당 재정의 대상인 사업자 간 또는 사업자와 이용자 간 분쟁을 원인으로 하는 소가 제기되지 아니하거나 소가 취하된 경우 또는 양쪽 당사자가 방송통신위원회에 재정의 내용에 대한 분명한 동의의 의사를 표시한 경우에는 당사자 간에 그 재정의 내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 본다(전기통신사업법 제45조 제6항).
- 33) 분쟁당사자가 재정문서의 정본을 송달받은 날부터 60일 이내에 당해 재정의 대상인 환경피해를 원인으로 하는 소가 제기되지 않거나 그 소가 철회된 경우 또는 지방조정위원회의 재정위원회가 한 재정에 불복하여 중앙조정위원회에 재정신청이 되지 않은 경우에는 그 재정문서는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다(환경분쟁 조정법 제42조 제2항 본문).
- 34) 금융분쟁조정위원회는 금융감독원장이 조정위원회에 회부한 사건을 60일 이내에 심의하여 조정안을 작성하여야 하고(금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제53조 제4항), 원장은 금융분쟁조정위원회의 의결사항이 위법하거나 공익에 비추어 심히 부당하다고 판단되는 경우에는 재의를 요구할 수 있다(같은 법률 제54조 제3항). 당사자가 금융분쟁조정위원회의 조정안을 수락한 경우 그 조정안은 재판상 화해와 동일한 효력을 갖는다(금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제55조).
- 35) 방송통신위원회는 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자·인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조 제5호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송사업자 및 「전기통신사업법」 제2조 제8호에 따른 전기통신사업자 상호 간에 발생한 방송에 관한 분쟁을 효율적으로 조정하기 위하여 방송분쟁조정위원회를 둘 수 있고(방송법 제35조의3 제1항), 분쟁의 조정은 분쟁당사자 일방 또는 쌍방의 신청에 의하여 개시되며 조정의 성립은 재판상 화해와 같은 효력을 갖는다(같은 법 같은 조 제3항).
- 36) 한국소비자위원장의 합의권고 또는 소비자단체의 합의권고에 따른 합의가 이루어지지 않은 경우 원장은 소비자분쟁조정위원회에 조정을 요청할 수 있고(소비자기본법 제58조), 관계 당사자도 소비자분쟁조정위원회에 조정을 신청할 수 있다(같은 법 제65조 제1항). 소비자분쟁조정위원회는 조정신청을 받은 날부터 30일 이내에 분쟁조정을 하여야 하고(소비자기본법 제66조 제1항), 소비자분쟁조정위원회의 장은 그 결과를 당사자에게 통지하여야 하며(같은 법 제67조 제1항), 당사자가 통지를 받은 날부터 15일 이내에 조정을 수락한 경우에는 소비자분쟁조정위원회는 조정서를 작성하고 조정위원회의 조정장 및 당사자가 기명날인하여야 한다(같은 법 같은 조 제2항 전문·제3항). 당사자가 조정결과를 통지받은 날부터 15일 이내에 수락거절 의사표시를 하지 않은 경우에는 분쟁조정을 수락한 것으로 본다(소비자기본법 제67조 제2항 후문). 당사자가 소비자분쟁조정위원회의 조정을 수락하거나 수락한 것으로 보는 경우 그 조정의 내용은 재판상 화해와 동일한 효력을 갖는다(소비자기본법 제67조 제4항).
- 37) 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률에 따른 정정보도청구, 반론보도청구 및 추후보도청구와 관련하여 분쟁이 발생한 경우 피해자나 언론사 등은 언론중재위원회에 조정을 신청할 수 있다(언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제18조 제1항). 다만 언론에 의한 피해의 배상과 관련해서는 피해자는 해당 언론보도가 있는 후 6월을 한도로 해당 언론보도가 있음을 안 날부터 3월 이내에 중재위원회에 조정을 신청할 수 있고, 이 경우 손해배상액을 명시하여야 한다(언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제18조 제2항, 제14조 제1항). 정정보도청구 등과 손해배상의 조정신청과 관련해서는 피해자가 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제14조 제1항, 제16조 제1항 및 제17조 제1항의 규정에 따라 언론사에 먼저 정정보도, 반론보도 또는 추후보도를 청구한 경우 피해자와 언론사 간의 협의가 불성립된 날부터 14일 이내에 중재위원회에 조정을 신청하여야 한다(언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제18조 제3항). 언론중재위원회에 의한 조정절차에는 민사조정법이 준용되고(언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제19조 제9항), 증거조사에 비용이 필요한 경우에는 민사소송비용법을 준용하고 있다(같은 법률 제20조 제4항). 당

쟁조정위원회, 40) 한국저작권위원회, 41) 환경분쟁조정위원회<sup>42)</sup> 등에서 이루어지고 있는 조

사자 간에 합의가 성립되지 않거나 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우 중재부는 당사자들의 이익 그 밖의 모든 사정을 참작하여 신청취지에 반하지 않는 한도 내에서 직권으로 조정에 갈음하는 결정을 할 수 있다(언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제22조 제1항). 중재부의 조정결과 당사자 간에 합의가 성립되거나 합의가 이루어진 것으로 보거나 중재부의 직권조정결정에 대하여 이의신청이 없는 경우에는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다(언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제23조).

- 38) 의료분쟁의 당사자 또는 그 대리인은 한국의료분쟁조정중재원에 분쟁의 조정을 신청할 수 있는데(의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률 제27조 제1항), 조정중재원의 원장은 조정신청을 접수하면 의료분쟁조정위원회와 의료사고감정단에 이를 통지하고 피신청인에게 조정신청서를 송달하여야 한다(같은 법률 같은 조 4항). 조정위원회 위원장은 조정중재원 원장으로부터 조정신청의 통지를 받은 때에는 지체 없이 관할 조정부를 지정하고 해당 사건을 배당하여야 한다(의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률 제27조 제5항). 조정부는 사건의 조정신청이 있는 날부터 90일 이내에 조정결정을 하여야 하는데(의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률 제33조 제1항), 조정결정서에는 조정부의 장 및 조정위원이 기명 날인 또는 서명하여야 하고(같은 법률 제34조 제1항), 조정부가 조정결정을 한 때에는 조정중재원의 원장은 그 조정결정서 정본을 7일 이내에 신청인과 피신청인에게 송달하여야 하는데, 이를 송달받은 신청인과 피신청인은 그 송달을 받은 날부터 15일 이내에 동의 여부를 조정중재원에 통보하여야 하며(이 기간 내에 의사표시가 없는 때에는 동의한 것으로 본다. 같은 법률 제36조 제1항·제2항), 당사자 쌍방이 조정결정에 동의하거나 동의한 것으로 보는 때에는 조정이 성립하고(같은 법률 같은 조 제3항), 이와 같이 성립된 조정은 재판상 화해와 동일한 효력이 있다(같은 법률 같은 조 제4항).

조정신청인은 조정중재원에 조정신청을 한 후 조정절차 진행 중에 피신청인과 합의할 수 있고(의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률 제37조 제1항), 이 과정에서 합의가 이루어진 때에는 조정부는 조정절차를 중단하고 당사자가 합의한 내용에 따라 조정조서를 작성하여야 하는데(같은 법률 같은 조 제2항), 이렇게 작성된 조정조서는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다(같은 법률 같은 조 제4항).

- 39) 전자문서 및 전자거래와 관련 있는 피해의 구제와 분쟁의 조정을 받으려는 자는 전자문서·전자거래분쟁조정위원회에 분쟁의 조정을 신청할 수 있다(전자문서 및 전자거래 기본법 제33조 제1항). 조정은 3명 이내의 위원으로 구성되는 조정부가 담당하는데, 위원회에서 조정하기로 의결한 사건의 경우에는 위원회가 조정을 담당한다(전자문서 및 전자거래 기본법 제33조 제2항). 위원회 또는 조정부는 분쟁조정신청을 받은 날부터 45일 이내에 조정안을 작성하여 분쟁당사자에게 권고하여야 하는데, 당사자가 이에 대하여 동의하거나 당사자가 위원회에 조정합의서를 제출한 때에는 조정이 성립하고(전자문서 및 전자거래 기본법 제35조 제1항), 조정이 성립한 때에는 위원회의 위원장과 각 당사자가 기명·날인한 조정조서를 당사자에게 보내야 하며(같은 법 같은 조 제2항), 이러한 조정조서에 대하여는 재판상 화해와 동일한 효력이 인정된다(같은 법 같은 조 제3항).

- 40) 콘텐츠사업자 간, 콘텐츠사업자와 이용자 간, 이용자와 이용자 간의 콘텐츠거래 또는 이용에 관한 분쟁을 조정하기 위하여 콘텐츠분쟁조정위원회를 두고 있는데(콘텐츠산업 진흥법 제29조 제1항), 콘텐츠사업 또는 콘텐츠 이용과 관련된 피해의 구제와 분쟁의 조정을 받으려는 자는 다른 법률에 따라 분쟁조정을 신청하였거나 분쟁조정이 완료한 경우를 제외하고는 조정위원회에 조정을 신청할 수 있다(같은 법 제30조 제1항). 조정위원회는 분쟁조정 신청을 받은 날부터 60일 이내에 조정안을 작성하여 분쟁당사자에게 권고하여야 하고(콘텐츠산업 진흥법 제30조 제2항 본문), 조정안을 작성한 경우 지체 없이 당사자에게 제시하여야 하는데, 조정안을 제시받은 당사자는 그 제시를 받은 날부터 5일 이내에 그 수락 여부를 조정위원회에 통보하여야 한다(같은 법 제33조 제1항·제2항). 당사자가 조정위원회의 조정안을 수락한 때에는 조정위원회는 당사자 사이에 합의된 사항을 기재한 조정서를 작성하여야 하는데, 당사자가 조정안을 수락하고 조정위원회가 조정서를 작성하여 당사자에게 통보한 때에는 그 분쟁조정 내용은 재판상 화해와 동일한 효력을 갖게 된다(콘텐츠산업 진흥법 제33조 제3항·제4항).

- 41) 저작권법에 의하여 보호되는 권리에 관한 분쟁에 대하여 조정을 원하는 자는 한국저작권위원회에 조정을 신청할 수 있고(저작권법 제114조의2 제1항), 위원회가 조정신청을 받은 경우 조정부가 조정을 담당한다(저작권법 제114조의2 제2항). 당사자 간에 합의가 성립된 경우 그 합의된 사항을 조서에 기재함으로써 조정이 성립되고, 이 조정조서는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다(저작권법 제117조 제1항·제2항 본문).

- 42) 환경분쟁조정위원회에 의한 조정은 분쟁당사자의 조정신청에 의하여 이루어질 수도 있고(환경분쟁 조정법 제16조 제1항), 중앙환경분쟁조정위원회는 중대한 환경피해가 발생하여 이를 방지할 경우 사회적으로 파급효과가 클 것으로 우려되는 환경분쟁에 대하여는 당사자의 신청이 없더라도 직권으로 조정절차를 개시할 수 있다(같은 법 제30조 제1항).

조정위원회는 분쟁해결을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 조정안을 작성하고 이를 당사자에게 통지하여야 하며, 30일 이상의 기간을 정하여 당사자에게 그 수락을 권고할 수 있는데, 당사자가 위 조정안을 수

정이 이에 해당한다. 이러한 조정절차에서 분쟁당사자가 조정위원회의 조정안을 수락한 때에는 조정결과에 대하여 재판상 화해와 동일한 효력이 인정된다.

다만 공정거래분쟁조정협의회(독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제23조 제1항),<sup>43)</sup> 가맹사업거래분쟁조정협의회(가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 제16조), 하도급분쟁조정협의회(하도급거래 공정화에 관한 법률 제24조 제1항), 대규모유통업거래 분쟁조정협의회(대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률 제20조 제1항), 약관 분쟁조정협의회(약관의 규제에 관한 법률 제24조 제1항)<sup>44)45)</sup> 등의 조정절차에서 각 협의회는 분쟁당사자에게 조정사항에 대하여 스스로 조정하도록 권고하거나 조정안을 작성하여 이를 제시할 수 있고,<sup>46)</sup> 분쟁조정사항에 대하여 조정이 이루어지면 협의회는 조정에 참가한 위원과 분쟁당사자가 기명날인한 조정조서를 작성하는데, 이러한 경우 분쟁당사자 간에 조정조서와 같은 내용의 합의가 성립된 것으로 본다.<sup>47)</sup>

노동쟁의의 조정을 위하여 노동위원회에 조정위원 3인으로 구성되는 조정위원회<sup>48)</sup>를 두고 있는데(노동조합 및 노동관계조정법 제55조 제1항·제2항), 노동위원회는 관계 당사자 일방이 노동쟁의의 조정을 신청한 때에는 지체 없이 조정을 개시하여야 하며 관계 당사자 쌍방은 이에 성실히 임하여야 하고(같은 법 제53조 제1항), 관계 당사자 쌍방의 신청이 있거나 관계 당사자 쌍방의 동의를 얻은 경우에는 조정위원회에 갈음하여 단독조정인에게 조정을 하게 할 수 있다(같은 법 같은 조 제2항). 조정위원회 또는 단독조정인은 조정안을

략하고 조정위원회가 이를 조서에 기재한 때에 조정이 성립된다(환경분쟁 조정법 제33조 제1항). 이 조정조서는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다(환경분쟁 조정법 제33조 제2항 본문).

- 43) 불공정거래행위의 금지를 위반한 협회가 있는 행위로 인하여 피해를 입은 사업자는 분쟁조정신청서를 공정거래위원회 또는 공정거래분쟁조정협의회에 제출함으로써 분쟁조정을 신청할 수 있고(독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제48조의6 제1항 본문), 공정거래위원회가 분쟁조정의 신청을 받은 때에는 분쟁조정을 신청할 수 없는 행위 또는 사건(같은 법률 같은 조 같은 항 단서)에 해당하는지 여부를 검토한 후 이를 분쟁조정신청서에 첨부하여 협의회에 통보하여야 하며(같은 법률 같은 조 제2항), 협의회는 분쟁조정신청서를 접수한 때에는 즉시 그 접수사실을 공정거래위원회 또는 분쟁당사자에게 통지하여야 한다(같은 법률 같은 조 제3항).
- 44) 공정거래위원회 또는 분쟁당사자의 요청에 의해 가맹사업거래에 관한 분쟁, 원사업자와 수급업자 간의 하도급거래에 관한 분쟁, 대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률 제5조 내지 제18조의 규정과 관련이 있는 분쟁, 약관과 관련 있는 분쟁에 관한 조정절차가 개시된다(이에 관해서는 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 제21조, 하도급거래 공정화에 관한 법률 제24조의4 제1항, 대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률 제25조 제1항·제2항, 약관의 규제에 관한 법률 제27조 제1항·제2항 각 참조).
- 45) 한국공정거래조정원의 분쟁조정업무처리와 관련하여 공정, 가맹, 하도급, 유통, 약관으로 구분하여 별개의 협의회를 구성하는 것이 분쟁처리 현황을 고려할 때 현실적으로 필요한지는 검토의 여지가 있는 것으로 보인다. 2014년 분야별 분쟁조정 신청·처리 현황을 살펴보면 각 523건·538건, 572건·529건, 1,402건·1,376건, 38건·39건, 76건·67건으로 나타나고 있다(이에 관해서는 한국공정거래조정원, 2014년 분쟁조정 실적 보도자료.hwp, p.3, 접속일 2015. 11. 12, <http://www.kofair.or.kr/hp/bor/copyView.do?searchId=1233> 참조).
- 46) 이에 관해서는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제48조의7 제1항, 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 제23조 제1항, 대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률 제26조 제1항, 약관의 규제에 관한 법률 제27조의1 제1항 각 참조.
- 47) 이에 관해서는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제48조의8 제1항, 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 제24조 제1항, 하도급거래 공정화에 관한 법률 제24조의5 제1항, 대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률 제27조 제1항, 약관의 규제에 관한 법률 제28조 제1항 각 참조.
- 48) 공익사업에 관한 노동쟁의의 조정을 위하여 노동위원회에 특별조정위원 3인으로 구성되는 특별조정위원회를 두고 있다(노동조합 및 노동관계조정법 제72조 제1항·제2항).

작성하여 이를 관계 당사자에게 제시하고 그 수락을 권고하는 동시에 그 조정안에 이유를 붙여 공표할 수 있으며, 필요한 때에는 신문 또는 방송에 보도 등 협조를 요청할 수 있다(노동조합 및 노동관계조정법 제60조 제1항). 관계 당사자가 조정위원회 또는 단독조정인의 조정안을 수락한 때에는 조정위원 전원 또는 단독조정인은 조정서를 작성하고 관계 당사자와 함께 서명 또는 날인하여야 하는데(노동조합 및 노동관계조정법 제61조 제1항), 이 경우 조정서의 내용은 단체협약과 동일한 효력을 가진다(같은 법 같은 조 제2항).<sup>49)</sup>

전기통신사업법 제68조 제1항 제1호 내지 제8호에 해당하는 시설 등을 설치하거나 조성하는 자(이하 ‘시설설치자’라고 한다)는 전기통신설비를 수용할 수 있는 공동구 또는 관로 등의 설치에 관한 기간통신사업자의 의견을 들어 그 내용을 반영하여야 하는데(전기통신사업법 제68조 제1항 본문), 시설설치자가 기간통신사업자의 의견을 반영하지 아니한 경우 해당 기간통신사업자는 미래창조과학부장관(이하 ‘장관’이라 한다)에게 조정을 요청할 수 있고(같은 법 같은 조 제5항), 이러한 조정 요청을 받은 장관은 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다(같은 법 같은 조 제6항). 관계 당사자가 장관의 조정안을 수락한 때에는 장관은 일정한 사항을 적은 조정안을 작성하고 관계 당사자로 하여금 서명 날인하도록 하여야 하는데(전기통신사업법 시행령 제51조의12 제3항), 그 효력에 관해서는 명문규정이 없다.

### (5) 중재(仲裁)

피해자와 언론사 쌍방은 정정보도청구, 반론보도청구, 추후보도청구 또는 손해배상 관련 분쟁에 관하여 중재부의 중국적 결정에 따르기로 합의한 경우 언론중재위원회에 중재를 신청할 수 있고(언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제24조 제1항), 그 결과 내려진 중재결정에 대해서는 확정판결과 동일한 효력이 인정된다(같은 법률 제25조).

의료분쟁의 당사자는 분쟁에 관하여 의료분쟁조정위원회 조정부의 중국적 결정에 따르기로 서면으로 합의하고 한국의료분쟁조정중재원에 중재를 신청할 수 있는데(의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률 제43조 제1항), 그 절차에서 내려진 중재판정은 확정판결과 동일한 효력을 가지고(같은 법률 제44조 제1항), 중재판정에 대한 불복과 중재판정의 취소에 관하여는 중재법 제36조가 준용된다(같은 법률 같은 조 제2항).<sup>50)</sup>

49) 정의행위가 공익사업에 관한 것이거나 그 규모가 크거나 그 성질이 특별한 것으로서 현저히 국민경제를 해하거나 국민의 일상생활을 위태롭게 할 위험이 현존하는 때에는 고용노동부장관은 중앙노동위원회 위원장의 의견을 들어 긴급조정을 결정할 수 있는데, 고용노동부장관은 긴급조정을 결정한 때에는 지체 없이 그 이유를 붙여 이를 공표함과 동시에 중앙노동위원회와 관계 당사자에게 통고하여야 한다(노동조합 및 노동관계조정법 제76조 제1항·제2항·제3항). 중앙노동위원회는 고용노동부장관의 긴급조정 결정 통고를 받은 때에는 지체 없이 조정을 개시하여야 한다(노동조합 및 노동관계조정법 제78조).

50) 중재신청은 조정절차 진행 중에도 할 수 있고 이러한 경우 조정절차에 제출된 서면 또는 주장 등은 중재절차에서 제출된 것으로 본다(의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률 제43조 제2항). 중재절차에는 의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률상의 조정절차에 관한 규정이 우선 적용되고, 보충적으로 중재법이 적용된다(의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률 제43조 제4항).



노동쟁의의 중재 또는 재심을 위하여 노동위원회에 중재위원 3인으로 구성되는 중재위원회를 두고 있는데(노동조합 및 노동관계조정법 제64조 제1항·제2항), 관계 당사자 쌍방이 함께 중재를 신청하거나 관계 당사자의 일방이 단체협약에 의하여 중재를 신청한 때에는 중재절차가 개시된다(같은 법 제62조). 중재위원회는 효력발생일이 명시된 서면으로 중재재정을 하여야 하는데(노동조합 및 노동관계조정법 제68조 제1항), 이 경우 중재재정의 내용은 단체협약과 동일한 효력을 가진다(같은 법 제70조 제1항).<sup>51)</sup>

## 2. 행정형 ADR에 대한 평가 및 개선방안

사법작용이라고 할 수 있는 분쟁해결과정에 행정기관의 개입을 허용하는 입법을 하게 된 것은 분쟁당사자 간의 정보력, 경제력, 협상력 등에 격차가 존재하여 이를 방치할 경우 공정한 분쟁해결을 기대할 수 없는 때에는 행정기관이 개입하여 당사자 간의 격차를 해소함으로써 분쟁당사자 간에 대등한 관계가 조성될 수 있도록 조정하고, 당사자 간의 협상을 위하여 조언이나 정보제공 등이 요구되는 경우에는 행정기관이 개입하여 관련 서비스를 제공할 필요가 있다는 시각에 입각한 것으로 볼 수 있다. 이러한 현실적인 필요에 의해 행정형 ADR을 제도화하는 것이 정당화된다고 하더라도 행정형 ADR의 설치·운영이 무제한적으로 허용되는 것은 아니다. 이러한 시각에 입각하여 행정형 ADR의 현재의 운용 실태와 관련하여 제도상·운영상으로 어떠한 문제점이 있으며, 이에 대한 개선방안으로는 어떠한 것이 있는지 살펴보고자 한다.

### (1) 제도상의 문제점 및 개선방안

우리나라의 경우에는 행정 관련 법규에서 분쟁조정위원회를 비롯한 ADR 담당기관에 관하여 규율하고 있는 것이 대세라고 할 수 있을 정도로 행정형 ADR에 관한 입법이 보편화되어 있다. 현행법상 규정되어 있는 행정형 ADR제도나 그 담당기관을 인지하기 어려울 정도로 그 수가 많다는 것은 앞서 살펴본 바와 같다.<sup>52)</sup> 행정형 ADR은 단순히 법규정상외의 제도에 불과한 경우부터 그 제도적 취지에 부합하는 기능을 실질적으로 수행하고 있는 것으로 평가할 수 있는 경우<sup>53)</sup>까지 존재한다고 할 수 있을 정도로, 그 이용현황이 제각각이

51) 중앙노동위원회의 위원장은 고용노동부장관의 긴급조정 결정 통고를 받은 경우 조정이 성립될 가망이 없다고 인정할 때에는 공익위원의 의견을 들어 그 사건을 중재에 회부할 것인지의 여부를 그 통고를 받은 날부터 15일 이내에 결정하여야 하는데(노동조합 및 노동관계조정법 제79조 제1항·제2항), 이러한 중재회부의 결정이 있거나 관계 당사자의 일방 또는 쌍방으로부터 중재신청이 있는 때에는 중앙노동위원회는 지체 없이 중재를 하여야 한다(같은 법 제80조).

52) 이에 관해서는 각주 18, 19, 20 참조. 위 각주에서 열거한 기관 외에도 행정형 ADR기관으로 분류될 수 있는 기관들이 다수 존재하여 이를 모두 찾아내는 것 자체가 쉬운 일은 아니다.

53) 정확한 개수를 파악하기 어려운 행정형 ADR기관 가운데, 노동위원회에 설치되어 있는 조정위원회와 중재위원회, 한국소비자원에 설치되어 있는 소비자분쟁조정위원회, 언론중재위원회, 한국의료분쟁조정중재원에

다. 그렇다면 법률전문가조차도 그 소재를 파악하기 어려울 정도로 산재해 있는 행정형 ADR을 제도적으로 정비하여 체계적으로 관리할 수 있는 시스템을 마련할 필요가 있다.

우선 이러한 현상을 초래하게 된 원인 중의 하나인 관계 부처 간의 과도한 경쟁이나 부처 간 이기주의를 자제하고, 행정형 ADR이 실질적으로 필요한 영역 및 범위 내에서 그것이 추구하고자 하는 본래의 목적과 기능을 발휘할 수 있는 여건을 조성하여야 할 것이다. 또한 유명무실한 행정형 ADR기관은 폐지하고, 취급 사무가 중복될 수 있는 영역과 관련해서는 관련 사무에 관한 분쟁해결을 총괄할 수 있는 ADR기관을 마련하는 것이 바람직하다. 다만 어느 정도 업무를 수행하고 있는 기존 ADR기관을 통합하는 것은 행정기관 내부의 결단 없이는 실행하기 어려운 측면이 있다. 그렇다면 차선책으로라도 현존하는 ADR기관 간에 업무협약 등의 협조를 통해 보다 적절한 분쟁해결이 가능한 기관에서 ADR을 담당할 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요할 것이다.<sup>54)</sup> 이렇게 하는 것이 이미 발생하고 있거나 장차 발생할 수 있는 사회적 비용을 절감하여 행정의 효율성을 도모하는 길이 될 것이다.

물론 행정기관은 ADR제도를 도입함에 있어서 해당 제도가 실제로 필요한 것인지, 필요하다면 어떠한 내용의 ADR을 어떠한 방식으로 도입하는 것이 합리적일지를 충분히 검토하여야 할 뿐만 아니라, 그 단계부터 관련 행정기관과의 협력을 통해 중첩되지 않는 ADR기관을 마련하도록 하여야 할 것이다.<sup>55)</sup>

행정형 ADR의 제도적 정비와 관련하여 ADR 전반을 규율하는 일반법을 제정할 것을 주장하는 견해<sup>56)</sup>도 주장되고 있는데, 복잡·다양한 분쟁을 보다 적절히 해결하기 위한 ADR 자체의 다양성을 고려해 볼 때, ADR 전반에 관하여 규율할 수 있는 법률을 마련한다는 것은 다방면에서의 검토가 필요한 사안이다. 만일 이러한 작업이 가능하다고 하더라도 그 규율대상은 민간형 ADR기관이 되지 않을까 한다.<sup>57)</sup>

설치되어 있는 의료분쟁조정위원회, 정보통신산업진흥원에 설치되어 있는 전자문서·전자거래분쟁조정위원회, 한국콘텐츠진흥원에 설치되어 있는 콘텐츠분쟁조정위원회, 한국저작권위원회, 한국공정거래조정원에 설치되어 있는 하도급분쟁조정협의회, 환경부에 설치되어 있는 중앙환경분쟁조정위원회와 시·도에 설치되어 있는 지방환경분쟁조정위원회 등이 비교적 활발하게 ADR서비스를 제공하고 있다.

54) 콘텐츠분쟁조정위원회가 전자문서·전자거래분쟁조정위원회와 관련 분쟁에 대한 상호 간 안내 및 사건이첩에 대한 협력관계를 구축하고 국민신문고([www.epeople.go.kr](http://www.epeople.go.kr))와 협력하여, 전자문서·전자거래분쟁조정위원회와 국민신문고에 접수되는 콘텐츠 관련 분쟁을 이관 받아 조정으로 처리하고 있는 것은 그나마 긍정적인 평가를 받을 수 있을 것이다. 이에 관해서는 콘텐츠분쟁조정위원회, 2015 콘텐츠분쟁조정사례집.pdf, p.29, 접속일 2015. 11. 12, <http://www.kcdrc.kr/board/B000004/view.do> 참조.

55) 콘텐츠산업 진흥법 제29조 제1항에 따르면 콘텐츠사업자 간, 콘텐츠사업자와 이용자 간, 이용자와 이용자 간의 콘텐츠 거래 또는 이용에 관한 분쟁을 조정하기 위하여 콘텐츠분쟁조정위원회를 두되, 저작권과 관련한 분쟁은 「저작권법」에 따르며, 방송통신과 관련된 분쟁 중 「방송법」 제35조의3에 따른 분쟁조정 대상이 되거나 「전기통신사업법」 제45조에 따른 조정 대상이 되는 분쟁은 각각 해당 법률의 규정에 따르도록 되어 있다. 이러한 입법은 콘텐츠 거래 또는 이용에 관한 분쟁이 저작권법에 의해 보호되는 권리에 관한 분쟁이나 전기통신사업자 간 또는 전기통신사업자와 이용자 간의 분쟁과 일견 중복될 수 있음을 전제로 하는 것으로 볼 수 있다.

56) 이에 관해서는 김상찬, 앞의 논문, p.226; 함영주, 앞의 논문, p.40 참조.

57) 현행 행정형 ADR은 사인 간에서 발생할 수 있는 거의 모든 분쟁을 그 대상으로 하고 있다고 할 수 있다. 사인 간의 분쟁은 공익과 관련이 있는 경우뿐만 아니라 순수하게 사적 거래에 관한 경우도 있다. 공익과 관

행정형 ADR제도의 원활한 진행을 도모하기 위해서는 현행법상 ADR 관련 규정을 정비할 필요가 있다. 비교적 최근에 입법된 의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률이나 전자문서 및 전자거래 기본법은 소멸시효 중단에 관한 규정(피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률 제42조, 전자문서 및 전자거래 기본법 제36조의2)을 두고 있는데 반하여, 비슷한 시기에 입법된 콘텐츠산업 진흥법에서는 이에 관한 규정을 두고 있지 않다. 또한 의료분쟁ADR과 관련하여 조정의 경우에는 시효중단에 관하여 규정하고 있으면서도 중재에 관해서는 이에 관한 규정이 없다. 권리를 행사한다는 측면에서는 조정이나 중재에 차이가 없다고 할 것이므로 소멸시효의 중단에 관하여 달리 규율할 필요가 없을 것이다.

또한 행정형 ADR절차 진행 중에 ADR의 대상인 분쟁에 관하여 법원에 소가 제기된 경우 또는 법원에서의 소송절차 진행 중에 동일한 분쟁에 관하여 행정형 ADR이 신청된 경우의 처리방법에 관하여 규율하는 것이 ADR에 의한 분쟁해결의 실효성 측면에서 바람직할 것이다. 물론 이를 위해서는 법원 내지 사법부와의 협조가 필요할 것이다.

행정형 ADR절차에서 얻어진 분쟁해결결과의 효력과 관련하여, 앞서 살펴본 바와 같이 분쟁당사자가 조정위원회 등의 조정안을 수락한 경우의 효력에 관한 입법은 재판상 화해와 동일한 효력을 인정하는 경우와 당사자 간의 합의로서의 효력을 인정하는 경우로 나뉘어져 있다. 그런데 재판상 화해와 동일한 효력을 인정하는 입법은 당사자의 자주적인 분쟁해결능을 침해하여 법치주의를 왜곡시킴으로써 국민의 재판받을 권리를 침해할 염려가 없지 않다. 이와 관련해서는 분쟁해결의 실효성을 중시할 것인지, 국민의 재판받을 권리 내지 법치주의를 중시할 것인지가 문제된다. 이러한 문제를 해소하기 위한 방편으로 법해석론적 측면에서 행정형 ADR에 의한 조정결과에 대하여 재판상 화해와 동일한 효력을 인정하는 법률문구를 해석함에 있어서 기판력을 배제하고 집행력만이 인정되는 것으로 해석하는 방법을 생각해 볼 수 있지만, 재판상 화해에 대하여 명문으로 확정판결과 동일한 효력을 인정하고 있는 현행 민사소송법(제220조) 하에서 집행력만이 인정되는 것으로 제한적으로 해석하는 것은 설득력이 약하다. 따라서 입법론적 측면에서 민법상의 화해계약으로서의 효력, 즉 계약적 효력만을 인정하는 것이 바람직할 것이다.<sup>58)</sup>

## (2) 운영상의 문제점 및 개선방안

행정형 ADR기관의 구성에 관하여 살펴보면, ADR제도를 운영하는 주체와 개별적인 ADR절차를 주재하는 주체가 분리되어 있지 못한 실정이다. 각종 분쟁조정위원의 경우 해당 위원회의 위원이 개별 사건의 조정위원을 겸임하고 있다.<sup>59)</sup> 이러한 현상은 ADR절차

런 있는 영역에서는 행정기관이 사인 간의 분쟁해결절차에 개입할 필요가 있지만, 사적 거래에 관한 분쟁과 관련해서는 ADR의 운영주체를 민간화하는 방안을 고려해 볼 수도 있다.

58) 외국의 입법례를 살펴보더라도 행정형 ADR에 의한 조정결과에 대하여 민법상의 화해계약으로서의 효력을 인정하는 것이 일반적이다. 이에 관해서는 小島武司, ADR·仲裁法教室, 有斐閣, 2001, p.51 참조.

59) 현재는 분쟁조정위원회의 위원장과 상임위원이 개별 사건의 조정위원이 되고, 이에 위원장이 선정한 비상임

의 공정성 측면에서 바람직하지 않다. 그런데 조정위원회와 개별적인 조정부의 분리가 가능하기 위해서는 전문성과 중립성을 구비한 인물로 구성된 조정인 풀을 확보하는 것이 선행되어야 한다. 물론 이를 위해서는 ADR절차 주재자의 양성이 필요하고,<sup>60)</sup> 이를 전제로 당사자에게 조정인명부에서 자신의 사건을 담당할 조정위원 등을 선택할 수 있는 기회를 제공하여야 한다. 그렇게 함으로써 분쟁조정위원회는 ADR절차의 공정한 진행이라는 중립적인 조정기관으로서의 역할을 충실히 수행할 수 있게 될 것이다.

행정형 ADR은 사회적으로 문제된 현상에 대한 법원 밖에서의 해결을 도모하기 위한 방편으로 마련되는 경향이 강하다고 할 수 있다. 새로운 사회문제에 대처하기 위한 행정형 ADR은 신규사업으로서의 성질을 가지게 되고, 이로 인해 인적·물적 자원이 충분하지 못한 상황에서 ADR이 설치·운영되기도 한다. 이와 관련하여 행정형 ADR을 도입하는 과정에서 상대적으로 비용이 적게 드는 상담이나 조정 전 합의에 의한 분쟁해결이 선호되기도 한다. 최근 전자문서 및 전자거래에 관한 분쟁과 콘텐츠 거래 또는 이용에 관한 분쟁이 빈번하게 발생하자 이에 대처하기 위하여 마련된 전자문서·전자거래분쟁조정위원회와 콘텐츠분쟁조정위원회는 분쟁상담, 조정 전 합의(사무국의 합의권고), 조정부(조정회의) 조정 등의 업무를 담당하고 있다. 위 기관들의 분쟁조정 관련 통계자료를 살펴보면 상담건수와 조정 전 합의건수의 비율이 높게 나타나고 있다.<sup>61)</sup> 그런데 행정형 ADR을 통해 조정 이전 단계에서 분쟁을 해결하고자 할 경우 분쟁해결절차로서의 중립성이나 공정성에 관한 문제를 초래할 수도 있다. 특히 분쟁당사자의 일방이 사업자인 경우 사업자와 같은 업계에 종사하는 자가 해당 분야의 전문가로서 ADR절차 주재자로 분쟁해결에 관여하기도 하는데, 이러한 관여는 해당 ADR절차의 공정성을 확보할 수 있는 장치<sup>62)</sup>가 마련된

조정위원이 추가되는 방법으로 조 정부가 구성되고 있다.

- 60) 절차주재자로서의 자질과 능력을 두루 갖춘 인물을 확보할 수 있는 방안이 모색되어야 하는데, 이를 위해서는 기존 ADR 담당기관을 중심으로 절차주재업무에 관한 교육 내지 훈련을 실시하고, 분쟁해결업무의 공정성과 관련하여 윤리교육 등을 실시하는 방법 등을 고려해 볼 수 있다. 이에 관해서는 山本和彦·山田文, 「ADR仲裁法」, 日本評論社, 2008, pp.391-393 참조.
- 61) 전자문서·전자거래분쟁조정위원회의 경우 2014년 한 해 동안 44,814건의 상담신청이 있었고, 분쟁조정신청이 있었던 3,382건 중 2,165건의 분쟁조정 가능대상사건(신청이 철회된 사건, 분쟁당사자의 연락이 두절된 사건, 사이트 폐쇄 등으로 인해 조정이 불가능한 사건, 다른 기관에 이첩된 사건 등은 조정불가대상으로 분류된다) 가운데 조 정부를 구성하기 전 사무국의 합의권고단계에서 종결된 사건은 2,134건(98.6%), 조 정부 조정 에 의해 종결된 사건은 31건(1.4%)에 이르고 있다(이에 관해서는 전자문서·전자거래분쟁조정위원회, 2015 전자거래분쟁조정사례집.pdf, p.12, 15, 44, 접속일 2015. 11. 12, [http://www.ecmc.or.kr/board/view.it?cate01\\_07&page=1&n=3686](http://www.ecmc.or.kr/board/view.it?cate01_07&page=1&n=3686) 참조).
- 콘텐츠분쟁조정위원회의 경우에는 2014년 한 해 동안 5,174건의 상담신청이 있었고(조정위원회에서 제공하는 상담내용의 대부분은 조정신청을 권유하는 것이라고 한다), 분쟁조정신청이 있었던 3,550건 중 조정회의 개최 전에 당사자 간의 합의로 종결된 사건은 1,430건, 피신청인이 조정회의에 참석하지 아니하는 등 조정에 불응하여 조정불성립으로 절차가 종료된 사건은 763건, 조정절차가 진행된 사건은 108건이며 그 가운데 분쟁당사자가 조정안을 수락한 사건은 63건에 이르고 있다(이에 관해서는 콘텐츠분쟁조정위원회, 2015 콘텐츠분쟁조정사례집.pdf, p.23, 26, 접속일 2015. 11. 12, <http://www.kcdrc.kr/board/B000004/view.do> 참조).
- 62) 이와 관련해서는 분쟁당사자에게 ADR절차 주재자에 대한 기피권을 인정하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 전자문서 및 전자거래 기본법과 콘텐츠산업 진흥법은 조정위원회 위원의 제척, 기피, 회피에 관하여 규율하고 있는데(전자문서 및 전자거래 기본법 제32조의2, 콘텐츠산업 진흥법 제31조), 해당 위원이 위 규정에 반

경우에 한하여 허용되어야 할 것이다.

사회적으로 어떠한 문제가 큰 이슈가 될 경우 관련 행정기관은 즉각적으로 새로운 ADR기관을 설치하고 있는 것이 현실이다. 그런데 관련 영역마다 ADR기관이 설치되어 있는 경우 ADR서비스를 이용하고자 하는 사람들은 각 기관의 업무범위를 정확히 알 수 없고, 해당 기관을 파악하는데 어려움을 겪을 수 있다. 또한 오늘날 행정업무가 세분화됨으로써 관련 분쟁을 해결하는 절차도 별개로 진행되고, 그로 인해 당사자 간의 분쟁이 여러 영역에 걸친 쟁점을 포함하고 있는 때에는 분쟁당사자들이 관련 기관에서 일일이 ADR절차를 밟아야 하는 상황이 발생하기도 한다. 이러한 상황은 분쟁당사자에게 큰 부담이 될 수 있고, 경우에 따라서는 당사자로 하여금 권리구제를 단념하도록 만들 수도 있다.<sup>63)</sup> 이러한 불합리한 결과를 방지하기 위해서는 행정형 ADR을 제도적으로 정비하여 체계적으로 관리할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 바람직할 것이지만, 현시점에서 이를 실현할 수 없다면 행정형 ADR을 설치·운영하는 기관 상호 간의 교류와 협력 등을 통해 행정형 ADR을 이용하고자 자들에게 해당 분쟁해결에 적합한 적절한 분쟁해결절차를 안내할 수 있는 시스템을 마련하여야 할 것이다.

분쟁의 적절한 해결을 위해서는 행정형 ADR기관과 법원 간에 협력관계를 구축하여, 법원(민사조정담당기관)은 행정형 ADR로 해결하는 것이 적절하다고 판단되는 사건은 행정형 ADR기관에 그에 관한 분쟁해결을 위탁하고, 행정형 ADR기관도 법적 판단이 필요하다고 판단되는 사건에 대해서는 분쟁당사자에게 소송절차를 안내할 필요가 있다. 뿐만 아니라 행정형 ADR을 운영하는 기관 스스로도 ADR을 운영하는데 필요한 인적·물적 기반을 구축할 수 있는 방안을 확립하고, 기관 내부 직원에 대하여 ADR 관련 교육을 실시하여 ADR절차라는 것이 당사자 간의 합의로 분쟁을 해결하는 절차라는 것을 비롯하여 해당 기관에서 운영되고 있는 ADR제도의 내용을 숙지할 수 있도록 유도함으로써 행정형 ADR이 그 제도적 취지에 부합하는 방향으로 운영될 수 있는 기반을 조성하여야 한다.

행정형 ADR의 정비 내지 활성화를 위해서는 이에 관한 홍보를 강화하여야 한다는 견해가 주장되기도 하는데,<sup>64)</sup> 정부나 지방자치단체에 설치된 각종 행정형 ADR기관을 전체적으로 파악하여 이에 관한 홍보를 담당할 전담부서를 두는 것은 모든 행정형 ADR을 체계적으로 관리할 수 있는 시스템을 구축하는 것만큼이나 쉬운 일은 아닐 것이다. 또한 오늘날 행정형 ADR을 실질적으로 운영하고 있는 기관들은 온라인이나 책자 등을 통해 ADR 절차에 관한 정보를 자세히 제공하고 있는 것으로 보인다. 물론 행정형 ADR에 관한 적극

하여 조정절차에 관여한 경우에 관해서는 규율하고 있지 아니하여 이 제도의 실효성 측면에서 문제가 있어 보인다.

63) 이러한 문제를 해소하기 위한 방편으로 민간기관을 통한 ADR에 관심을 가지기도 하는데, 민간기관을 통한 ADR이 정착될 수 있기 위해서는 ADR제도를 합리적으로 운영할 수 있는 물적·인적 기반의 구축이 선행되어야 할 것이다. 이에 관해서는 최석범, “국가주도형 ADR과 민간주도형 ADR에 관한 연구”, 『중재연구』, 제20권 제3호, 한국중재학회, 2010. 12, p.87 참조.

64) 이에 관해서는 김상찬, 앞의 논문, pp.229-230; 함영주, 앞의 논문, p.39 참조.

적 홍보가 이에 대한 이용률을 높일 것이라는 것을 부정하기는 어렵지만, ADR 홍보에 관한 논의는 우리나라에 ADR이 도입되기 시작한 수십 년 전부터 있어 왔다. 이러한 현실은 오랜 기간에 걸친 ADR에 관한 홍보 주장 내지 홍보가 그 실효를 거두지 못했음을 반증하는 것으로도 볼 수 있다. 그 이유와 관련해서는 별도의 검토가 필요하겠지만, 우리나라 국민들의 ADR에 대한 무관심이 그 원인 가운데 하나이지 아닐까 한다. 앞서 살펴본 행정형 ADR의 제도상·운영상의 문제점과 개선방안에 관한 논의가 그 의미를 갖기 위해서는 분쟁 당사자들이 ADR을 통해 분쟁을 해결하고자 하는 의지, 즉 당사자 간의 합의로 분쟁을 해결하고자 하는 의사가 진제되어야 한다. 그런데 분쟁이 발생한 경우 당사자들은 자신만이 피해자라고 생각하고, 자신만이 피해를 구제받아야 한다는 생각으로 법원이나 행정형 ADR기관에 분쟁해결을 요구하는 경우가 대부분이라고 할 수 있다.<sup>65)</sup> 이러한 분쟁해결에 대한 인식을 개선시킬 수 있는 방법이 강구되어야 할 것이다.

## V. 나오며

행정형 ADR을 통해 국민에게 저렴하고 신속한 권리구제수단을 제공함으로써 분쟁을 효율적으로 해결할 수 있는 기회를 제공하고자 하는 선량한 취지를 가지고 있더라도, 행정형 ADR을 통한 분쟁해결과정에서 분쟁당사자의 자주적인 분쟁해결권능을 침해하게 된다면 이러한 결과는 국민의 재판받을 권리를 침해하는 것으로서 결코 용인될 수 없다. 그렇다면 행정형 ADR을 운영함에 있어서도 당사자의 의사를 최대한 반영할 수 있어야 한다. ADR 기관은 분쟁당사자에게 당사자 간의 합의 또는 전문가인 제3자의 판단에 의해 분쟁을 해결할 수 있는 기회를 제공하면 충분하고, 행정력을 동원하여 당사자 간의 합의를 사실상 강요하거나 ADR기구의 판단에 의한 분쟁해결을 사실상 강제해서는 안 될 것이다.

행정형 ADR은 사회적으로 문제된 현상에 대한 법원 밖에서의 해결을 도모하기 위한 방편으로 마련되는 경향이 강하다고 할 수 있다. 새로운 사회문제에 대처하기 위한 행정형 ADR은 신규사업으로서의 성질을 가지게 되고, 이로 인해 인적·물적 자원이 충분하지 못한 상황에서 ADR이 설치·운영되기도 한다. 이와 관련하여 행정형 ADR을 도입하는 과정에서 상대적으로 비용이 적게 드는 상담이나 조정 전 합의에 의한 분쟁해결이 선호되기도 한다. 그런데 행정형 ADR을 통해 조정 이전 단계에서 분쟁을 해결하고자 할 경우 분쟁해결절차로서의 중립성이나 공정성에 관한 문제를 초래할 수도 있다. 특히 분쟁당사자의 일방이 사업자인 경우 사업자와 같은 업계에 종사하는 자가 해당 분야의 전문가로서

65) 또한 상당수의 분쟁당사자들은 상대방의 제안은 받아들일 수 없지만, 국가기관 또는 공공기관의 판단 또는 제안은 받아들일 수 있다는 마인드를 가지고 있는 것으로 보인다.

ADR절차 주재자로 분쟁해결에 관여하기도 하는데, 이러한 관여는 해당 ADR절차의 공정성을 확보할 수 있는 장치가 마련된 경우에 한하여 허용되어야 할 것이다.

사회적으로 어떠한 문제가 큰 이슈가 될 경우 관련 행정기관은 즉각적으로 새로운 ADR기관을 설치하고 있는 것이 현실이다. 그런데 관련 영역마다 ADR기관이 설치되어 있는 경우 ADR서비스를 이용하고자 하는 사람들은 각 기관의 업무범위를 정확히 알 수 없고, 해당 기관을 파악하는데 어려움을 겪을 수 있다. 또한 오늘날 행정업무가 세분화됨으로써 관련 분쟁을 해결하는 절차도 별개로 진행되고, 그로 인해 당사자 간의 분쟁이 여러 영역에 걸친 쟁점을 포함하고 있는 때에는 분쟁당사자들이 관련 기관에서 일일이 ADR절차를 밟아야 하는 상황이 발생하기도 한다. 이러한 상황은 분쟁당사자에게 큰 부담이 될 수 있고, 경우에 따라서는 당사자로 하여금 권리구제를 단념하도록 만들 수도 있다.

행정형 ADR을 보다 효율적으로 운영하기 위해서는 행정형 ADR을 제도적으로 정비하여 체계적으로 관리할 수 있는 시스템을 구축하여야 하고, 행정형 ADR을 설치·운영하는 기관 상호 간에 교류와 협력이 이루어져야 할 뿐만 아니라, 행정형 ADR기관과 법원 간에도 연대가 이루어질 필요가 있다. 행정형 ADR을 운영하는 기관 스스로도 ADR을 운영하는데 필요한 인적·물적 기반을 구축할 수 있는 방안을 확립하고, 기관 내부 직원에 대하여도 ADR 관련 교육을 실시하는 등의 노력을 기울여야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김상찬, 「ADR」, 은누리, 2012.
- , “우리나라 행정형 ADR제도의 활성화 방안”, 「법학연구」, 제46집, 한국법학회, 2012.
- 사법연수원, 「ADR(판결 이외의 분쟁해결)」, 한양당, 2009.
- 송상현, “소송에 갈음하는 분쟁해결방안(ADR)의 이념과 전망”, 「민사판례연구XIV」, 박영사, 1992.
- 전병서, 「대체적분쟁처리제도(ADR)도입방안」, 사법제도개혁추진위원회, 2005.
- 최석범, “국가주도형 ADR과 민간주도형 ADR에 관한 연구”, 「중재연구」, 제20권 제3호, 한국중재학회, 2010.
- 함영주, 「분쟁해결방법론」, 진원사, 2010.
- , “우리 법제하 행정형 ADR의 현황과 과제”, 「언론중재」, 제30권 제1호, 언론중재위원회, 2009.
- 小島武司, 「ADR·仲裁法教室」, 有斐閣, 2001.

- 小島武司, “司法制度改革とADR-ADRの理念と改革の方向”, 「ジュリスト」, 1207号, 有斐閣, 2001.
- 高橋宏志, “紛争處理の諸制度”, 「ジュリスト」, 1139号, 有斐閣, 1998.
- 田島純藏, “裁判外の紛争處理機關とその在り方”, 「自由と正義」, 第50卷 第4号, 日本弁護士連合會, 1999.
- 山本和彦·山田 文, 「ADR仲裁法」, 日本評論社, 2008.
- 언론중재위원회, 접속일 2015. 11. 12, <http://www.pac.or.kr>
- 전자문서·전자거래분쟁조정위원회, 접속일 2015. 11. 12, <http://www.ecmc.or.kr>
- 중앙노동위원회, 접속일 2015. 11. 12, <http://www.nlrc.go.kr>
- 중앙환경분쟁조정위원회, 접속일 2015. 11. 12, <http://edc.me.go.kr>
- 콘텐츠분쟁조정위원회, 접속일 2015. 11. 12, <http://www.kcdrc.kr>
- 한국공정거래조정원, 접속일 2015. 11. 12, <http://www.kofair.or.kr>
- 한국소비자원, 접속일 2015. 11. 12, <http://www.kca.go.kr>
- 한국의료분쟁조정중재원, 접속일 2015. 11. 12, <https://www.k-medi.or.kr>



## ABSTRACT

### Existing Situation and Improvements of Administrative ADR

Soo-Mi Kang

Administrative ADR to solve new problems has the characteristics of a new project, hence ADR is established and operated with a lack of human and material resources in the process of introducing administrative ADR. Therefore, it is preferred to resolve conflicts by less costly counseling and mutual agreement before mediation. When we try to settle the disputes through administrative ADR at the stage before mediation, it causes problems for the neutrality and impartiality of the dispute settlement procedures. In this case administrative ADR systems should introduce devices that ensure the impartiality of the process.

In some issues becoming social problems, relevant administrative agencies are inclined to establish ADR systems. If ADR systems become available, a person who may use ADR services may have some trouble grasping ADR institutions because he/she can hardly distinguish their business affairs. By subdividing administrative affairs, when the disputes have the issues that touch on various fields of the affairs, parties in the disputes have to take ADR procedures one by one in all ADR-related institutions. This may lead to too heavy a burden on the disputing parties, furthermore forcing them to give up the remedies of their rights.

For more efficient ADR operations, it is necessary that the institutions which set up and operate ADR systems should actively exchange and cooperate with one another. They need to forge and strengthen the solidarity between administrations and courts. The administrative agencies which run ADR themselves have to build up the devices for preparing human resources and material facilities for administrative ADR.

**Key Words** : Conciliation, Ruling, Alternative Dispute Resolution other than Court Adjudication, Mediation, Arbitration, Administrative ADR