

## 중국의 조정제도에 관한 고찰\*

### A Study of the Mediation System in China

김용길\*\*

Kim, Yongkil

〈목 차〉

- I. 서론
- II. 중국의 조정제도
- III. 중국 조정제도의 개선점
- IV. 결 론
- 참고문헌
- Abstract

주제어 : 중국, 소송, 조정, 중재, 대체적 분쟁해결제도

\* 이 논문은 2019학년도 원광대학교의 교비지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 원광대학교 법학전문대학원 교수, 중재인, 법학박사

## I. 서론

일반적으로 분쟁이 발생하여 이를 해결하는 방법으로는 재판상 해결 또는 재판외의 해결방법이 있다. 재판상 해결방법은 그동안 소송의 대폭적인 증가에 따라 재판의 지연 및 소송비용의 과중한 부담 등으로 이용에 제한을 받게 되자 소송을 대신하여 분쟁을 자성적으로 해결하는 대체적 분쟁해결방법(Alternative Dispute Resolution; ADR)이 미국, 러시아, 중국, 독일, 싱가포르, 말레이시아, 일본 등 전 세계적으로 널리 활용되게 되었다. 중국에서도 분쟁을 해결하는 방법으로 4가지 제도가 있는데 신방제도, 조정제도, 중재제도 그리고 법원의 재판제도가 그것이다. 재판외 분쟁해결방법인 ADR으로는 당사자 사이에 협상이나 조정, 중재제도 등이 있는데 이러한 ADR 중에서도 조정제도는 여러 가지 장점을 가지고 있다.

중국이 급격한 경제성장에 따라 소득수준이 점점 높아지면서 빈부의 차이 그리고 도시와 농촌의 격차 등이 심각하게 대두하게 됨으로써 해결하여야 할 사회적인 문제가 생겼는데 이러한 제반 상황을 원만하게 해결하기 위하여 중국정부는 조화사회(和諧社會)를 건설하고 화해사법(和諧司法)이라는 기치를 걸고 사회질서의 확립 등을 추진하여 왔다.

예로부터 중국은 “화해가 귀중하다(和為貴)”라는 전통이 있어서 분쟁이 발생하게 되면 대부분 조정으로 해결하였는데,<sup>1)</sup> 그러한 역사는 서주(西周)시대부터 시작되어<sup>2)</sup> 원나라를 거치면서 더욱 활성화되었다.<sup>3)</sup> 이처럼 조정 등을 통하여 화합하는 문화는 대립적이고 차별된 가치관이나 사유방식(思维方式)을 멀리하는 것이며, 원천적으로는 소송을 부끄러운 것으로 보는 오랜 전통에 의한 것이다. 2011년 5월 5일에 최고인민법원,<sup>4)</sup> 최고인민검찰원, 국무원 등 16개 중앙 부서가 협의하여 “모순분쟁의 대조정 업무추진에 관한 지도의견(关于深入推进矛盾纠纷大调解工作的指导意见)”을 공표하면서,<sup>5)</sup> 분쟁을 해결하는 경우에 “조정”을 우선시 하도록 함으로써 사법조정, 인민조정, 행정조정을 적극적으로 시행하도록 하였다.

1) 대한상사중재원, 「중재50년사」, 2016, 31면.

2) 张晋藩 主编, 「中国民事诉讼制度史」, 成都·巴蜀书社, 1999. 11页.

3) 1206년에 태동한 몽골은 전지구의 22%에 해당하는 대제국을 건설하였는데 이 시기에 서로 다른 전통과 문화를 가진 여러 부족과 국가들간에 갈등과 분쟁을 일으키는 것보다는, 서로 간에 화해와 조화를 유지하는 정책을 취함으로써 광활한 지역의 통치를 가능하게 하였다. 김용길, “중국의 중재법과 몽골의 중재법에 대한 비교법적 고찰”, 「仲裁研究」, 제26권 제4호, 韓國仲裁學會, 2016, 96면.

4) 최고인민법원은 각급 법원에 시달하여 민사 재판 시에는 조정을 우선하도록 하였기 때문에 실무적으로도 많이 이용되고 있다.

5) 2011年4月22日, 中央社会治安综合治理委员会, 最高人民法院, 最高人民检察院, 国务院法制办, 公安部, 司法部, 人力资源和社会保障部, 卫生部, 国土资源部, 住房和城乡建设部, 民政部, 国家工商行政管理总局, 国家信访局, 全国总工会, 全国妇联, 共青团中央等16部门联合印发《关于深入推进矛盾纠纷大调解工作的指导意见》.

특히 중국은 올해에 경제사회 발전목표인 전면 샤오강(小康)사회 건설과 빈곤탈피를 강력히 실현하고자 하고 있는데 제반 분쟁을 조정으로 해결한다면 무엇보다도 효율적이고 국가발전 목표에도 부합할 것이다. 이하에서는 중국의 조정제도를 법원조정제도, 행정조정제도, 인민조정제도를 중심으로 살펴보고자 한다.

## II. 중국의 조정제도

### 1. 법원 조정제도

#### (1) 법원 조정제도

##### 1) 의의

소송 중에 발생하는 법원조정은 판사의 주관 하에 법원에서 소송 당사자들이 자발적인 협의를 통하여 합의함으로써 제기된 분쟁을 해결하는 것을 말한다.<sup>6)</sup> 법원조정제도는 법원에서 당사자의 처분권행사와 법원의 재판권행사를 토대로 형성된 제도인데, 법원을 통해 조정이 이루어지는 때에도 법원의 재판권과 당사자의 처분권이 충돌하는 경우에는 법원은 당사자 자치를 신뢰하고 존중하는 것이 중요하다.<sup>7)</sup> 중국 민사소송법은 법원이 민사사건을 심리함에 있어서는 자원(自願)과<sup>8)</sup> 합법적인 원칙에 근거하여 조정을 하여야 하며, 조정이 이루어지지 못하는 경우에는 적시에 판결하도록 하고 있다(민사소송법 제9조).

중국에서 조정제도 중 사법형의 제도로는 법원조정(調解)과 소송상 화해가 있다. 법원조정은 “최고인민법원의 인민법원 민사조정업무에 관한 약간의 문제에 대한 규정(最高人民法院关于人民法院民事调解工作若干问题的规定;이하 “민사조정규정”이라 함)”<sup>9)</sup>에서 정하고 있다. 아울러 법원조정의 세부절차에 대하여 “최고인민법원의 간이절차를 적용한 민사사건의 심리에 관한 약간 규정(最高人民法院关于适用简易程序审理民事案件的若干规定;이하 “조정절차규정”이라함)”<sup>10)</sup>도 적용되고 있다. 중국에서 법원조정은 판사가 주선하는 사법활동의 일종으로서 당사자들 사이에 자주적인 분쟁해결의 방법으로서 자원(自願)의 원

6) 常怡 主编, 「民事訴訟法學」, 中國法制出版社, 2008, 204页; 江偉 主编, 「民事訴訟法」, 中國人民大學出版社, 2007, 256页; 김호, “中國의 法院調停에 관한 研究”, 「中國法研究」, 제12집, 韓中法學會, 2009, 182면에서 재 인용.

7) 김호, 전계논문, 182면.

8) 인민법원은 민사사건 심리 시에 당사자의 자원의 원칙(自願原則)에 따라 사실이 규명된 기초에서 시비를 가리고 조정을 진행한다(민사소송법 제93조).

9) 《最高人民法院关于人民法院民事调解工作若干问题的规定》已于2004年8月18日由最高人民法院审判委员会第1321次会议通过, 现予公布, 法释[2004]12号, 自2004年11月1日起施行. 最高人民法院, 2004年9月16日.

10) 最高人民法院关于适用简易程序审理民事案件的若干规定已于2003年7月4日最高人民法院审判委员会第1280次会议通过, 2003年9月10日最高人民法院公布, 法释 [2003] 15号, 自2003年12月1日起施行.

칙과 합법의 원칙 등 일정한 절차에 따라 진행한다. 판사의 조력과 주선하에 당사자들은 자주적으로 분쟁을 협의하여 결실을 맺음으로써 당사자들이 조정서를 수령하는 경우에는 그 법적효력이 발생하고 소송절차는 완료된다. 이처럼 효력이 생긴 조정합의나 조정서(調解書)는<sup>11)</sup> 판결과 동일한 강제집행력을 가지므로 일방 당사자가 이를 이행하지 아니하는 때에 타방은 법원에 강제집행의 신청이 가능하다.

## 2) 법원조정절차

법원은 조정으로 처리할 수 있는 민사사건은 이를 조정으로 해결하여야 한다. 그러나 민사조정규정 제2조는 특별절차(特別程序), 독촉절차(督促程序), 공시최고절차, 파산절차 적용사건, 혼인관계 및 신분관계 확인 사건, 기타 성질상 조정으로 할 수 없는 민사사건(民事案件)은 제외하도록 규정하고 있다. 조정절차규정 제14조는 법원이 사건 심리시에 혼인분쟁과 상속분쟁, 노무계약분쟁, 교통 및 산재사고로 인한 권리의무관계가 명확한 손해배상분쟁, 택지와 상린분쟁(宅基地和相鄰关系糾紛), 조합 합의분쟁(合伙協議糾紛), 소가가 적은 분쟁은 조정을 선행하도록 규정하고 있으며, 조정을 진행할 수 없거나 불필요한 경우는 제외한다.<sup>12)</sup>

법원조정은 민사 분쟁을 처리하는 재판에 따른<sup>13)</sup> 전반적인 절차가 적용되는데 1심 절차와 2심 절차 그리고 재심절차로 이루어진다. 법원은 해당 사건이 조정으로 해결될 수 있는지를 미리 파악하여 조정이 가능한 경우에 한하여 진행한다. 법원은 수리된<sup>14)</sup> 제1심 및 제2심과 재심 민사사건에 대하여 답변기일의 만료 후, 재판(裁判)을 내리기 전에 조정을 한다. 다만 당사자들이 동의하면 답변기일 만료 전이라도 조정을 할 수 있다(민사조정규정 제1조). 즉 법원조정은 심리전의 조정과 심리 중의 조정으로 구분되는데 심리전의 조정은 답변기일이 만료되기 전에 법원의 주선으로 양당사자가 진행하는 것을 말하며, 심리중의 조정은 답변기일의 만료 후, 재판을 내리기 전에 법원의 주선으로 양당사자가 진행하는 것으로서 이는 모두 양당사자의 신청으로 개시되거나 법원이 구체적인 사건 상황을 파악하여 당사자의 동의를 받아 개시된다.<sup>15)</sup>

민사조정규정 제3조는 민사소송법 제95조에 근거하여 법원이 당사자와의 특정 관계(特定關係) 또는 당해 사건과 일정한 관련이 있는 기업단위나 사회단체 혹은 기타 조직과 전

11) 조정서(調解書)는 법원이 작성한 당사자의 합의내용을 기재한 법률문서를 말한다. 조정합의(調解協議)는 양 당사자의 의사표시이고 일종의 소송문서라 할 수 있다. 조정서와 조정합의는 서로 구별되는 것이지만 일정한 연관성을 갖기도 한다.

12) 但是根据案件的性质和当事人的实际情况不能调解或者显然没有调解必要的除外.

13) 중국에서 민사소송은 4급 2심 중심제도로 구성되어 있다. 따라서 제2심 판결이 중국적인 판결로 기관력을 가지게 된다.

14) 소장이 제출되어 법원에 설치된 입안정(立案庭)에서 수리결정이 된 후에, 이때부터 소송상태가 시작된다.

15) 일반적으로 양당사자의 동의를 반드시 거친 사건에 한하여 법원이 조정을 실행할 수 있는데, 특히 이혼사건에서는 반드시 조정을 먼저 거쳐야 하고, 조정을 거치지 아니한 때에는 판결로 이혼하지 못하는데 이는 ‘最高人民法院關於適用‘中華人民共和國民事訴訟法’若干問題的意見’ 제93조 제2항의 규정에 의한 것이다.

문지식이나 사회 특정경험이 있으면서 당사자와의 특별한 관계로, 조정의 성립에 필요한 사람을 초청하여 조정업무를 돕도록 할 수 있으며(제1항), 양당사자가 동의한 경우에 법원은 제1항에 정한 단체 혹은 개인에게 위임하여 조정하게 할 수 있는데, 조정이 이루어진 때에 법원이 확인하도록(제2항) 정하고 있다. 공개재판의 원칙에 따라 조정은 공개되는데, 당사자가 비공개를 신청한 때에는 법원의 허가를 얻어야 한다. 조정을 시작하기 전에 판사는 양당사자에게 소송상의 권리와 의무를 고지하여야 하고 회피신청 사항을 확인해야 한다. 조정이 시작되면 양당사자는 사건의 실체적 진실 및 이유를 진술하고 증거 제출 및 변론을 한다. 조정방안(調解方案)은 민사조정규정 제8조에 따라 당사자 스스로 작성하거나 양당사자의 합의로 제출하는데, 경우에 따라서는 판사가 의견개시 또는 해결방안을 도출함으로써 참고하게 할 수 있다. 양당사자가 조정합의에 이르면 법원은 심사를 하여 조정 내용이 법률 등에 합치 여부를 확인하여 비준한다. 법원이 조정을 시도하였지만 양당사자가 합의하지 못하였거나, 합의 내용이 적법하지 않은 경우 또는 당사자가 조정서를 수령하기 이전에 반복하는 경우에는 조정이 무효로 되는데, 이때에 법원은 즉시 당해 사건을 판결하여야 한다.

### 3) 법원조정의 합의방식

양당사자 사이에 조정합의에 이르고 법원이 확인을 거치면 조정절차는 완료된다. 합의는 두 가지로 구분할 수 있는데 그것은 당사자들 사이에 서면으로 작성한 조정합의서와 법원의 재판조서 내용이다. 법원의 재판조서에 양당사자가 서명하면 별도의 조정서를 만들지 않아도 된다.

조정합의는 대개 양당사자의 청구 내용에 관한 것인데 경우에 따라 그 내용이 소송상 청구를 초과할 수도 있으며, 합의서에 위약책임의 설정이나 담보설정도 가능한데, 조정 내용이 소송상 청구를 초과하는 때에도 법원은 민사조정규정 제9조에 따라 이를 허가할 수 있다.

당사자가 조정합의를 이행하지 않아 민사책임을 부담한 때에는 먼저 법원은 이를 허가하여야 하나, 상대방이 법원에 재판청구를 할 수 있다고 정한 경우에는 민사조정규정 제10조에 따라 이를 허가할 수 없다. 조정합의약정(調解協議約定)에 일방이 담보를 제공하거나 또는 제3자가 담보를 제공한다고 정한 경우에 법원은 이를 허가하여야 하며(규정 제11조), 합의서의 내용이 국가이익과 사회공공이익(社會公共利益)을 침해하거나 제3자의 이익 침해시 또는 진실한 당사자의 의사에 반할 시, 법령을 위반하는 때에 법원은 조정합의(調解協議)를 비준해서는 안된다(규정 제12조). 조정비용이 합의되지 않더라도 조정협의의 효력에는 영향을 미치지 아니하는데, 이때에는 법원이 결정하여 조정서(調解書)에 기입하도록 하고 있다(규정 제14조).<sup>16)</sup> 당사자가 조정서(調解書)를 요구하는 경우에 법원은 이를

작성하여 당사자에게 송달해야 하는데, 당사자가 조정서(調解書)의 접수를 거부하는 경우에 조정합의의 효력에는 영향이 없다. 당사자 일방이 조정합의를 불이행하는 때에 상대방은 조정서(調解書)에 근거하여 법원에 집행 신청할 수 있다(규정 제13조).

#### 4) 법원조정 효력

법원조정의 효력발생 시기는 조정서를 작성하는 바에 따라 다르다. 조정서를 작성하는 경우에는 개정된 민사소송법(中華人民共和國民事訴訟法)<sup>17)</sup> 제97조 제3항에 따라 조정서(調解書)에 양당사자가 서명하고, 본인이 이를 직접 수령시에 즉시 법적 효력이 있다. 당사자가 수령을 거부하는 경우에는 조정이 성립되지 않은 것으로 되어 법적 효력이 생기지 않는다. 다만, 양당사자가 조정서(調解書)에 서명이나 날인시에 효력이 생긴다고 동의한 때에는, 법원의 심사를 마치고 조정합의 내용을 조서에 기록하거나 소송 문서에 첨부하여 당사자, 재판담당자, 서기원이 서명이나 날인을 하면 그 즉시 법적 효력이 발생한다. 당사자가 신청하는 때에 법원은 조정서(調解書)를 작성하여 당사자에게 송달해야만 한다. 이때에 당사자가 조정서의 수령을 거부하더라도 조정합의의 효력에는 영향이 없다.

민사소송법 제98조는 조정합의가 달성되고 법원이 조정서(調解書)를 작성하지 않을 수 있는데, 이때에는 양당사자의 합의 내용을 조정서(調解書)에 기록하고 양당사자, 재판담당자, 서기원이 서명 또는 날인시 법적 효력이 즉시 생긴다고 규정하고 있다. 한편, 법적 효력을 갖춘 조정서는 확정판결과 동일한 효력을 가진다. 완결된 법원조정은 소송절차를 종료하는 법적 효력이 있기 때문에 법원은 조정으로 종결된 사건에 대하여 다시 심리하거나 판결하지 못하며, 당사자간의 민사상 법률관계를 확정하는 실체법상의 효력을 가지게 된다. 따라서 양당사자는 더 이상 같은 내용으로 소송을 법원에 제기하지 못한다. 특히 조정합의는 양당사자의 자치에 따른 협의로 성립되었으므로 그 후 조정에 대하여 불복하여 상소를 제기하는 것도 법률상 허용되지 않는다. 아울러 조정서가 효력이 생기는 경우 판결과 동일한 강제집행력을 갖게 되므로 의무불이행시에 상대방은 법원에 강제집행을 신청할 수 있다.

16) 민사소송법 제98조 제1항에 의거 양당사자가 동의하여 합의서에 서명하거나 날인한 후 법원의 심사를 거쳐 조서에 기재하거나 합의서를 첨부한다. 조정서를 작성할 필요가 없는 합의는 조서에 기재하고 양당사자, 재판담당자, 서기원이 서명 또는 날인시 법적 효력이 생긴다.

17) 《中华人民共和国民事诉讼法》是以宪法为根据，结合我国民事审判工作的经验和实际情况制定。1991年4月9日第七届全国人民代表大会第四次会议通过，自公布之日起施行。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》已于2014年12月18日由最高人民法院审判委员会第1636次会议通过，自2015年2月4日起施行。目前版本为根据2017年6月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉和〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》第三次修正。

## (2) 소송상 화해

중국에서 소송상 화해라 함은 소송과정에서 양당사자간에 사전에 협의를 통하여 분쟁을 해결할 수 있는 합의를 도출하고, 법원에 그 합의 내용을 공동으로 진술하여 소송을 종료시키는 것을 말한다. 이러한 소송상 화해는 넓은 의미로는 재판절차 및 집행절차에서의 화해를 포함하며, 좁은 의미로는 재판절차에서의 화해만을 의미하는데 중국에서 대개 소송상 화해는 좁은 의미로 사용된다. 민사소송법 제50조는 양당사자는 자체적으로 화해(和解)할 수 있다고 규정하였으나 그 절차와 효력, 법원의 확인이나 화해 후의 소송의 종료 등에 대한 규정은 없다. 이러한 측면에서 중국의 민사소송법이 화해를 규정하고 있지만 이는 당사자의 소송상의 권리로 정하는 것이지 소송제도로 규정한 것은 아니라는 것이다.<sup>18)</sup>

소송상 화해의 법적 성질에 대하여 다수설인 “사법행위설(私法行爲說)”<sup>19)</sup>, “소송행위설”,<sup>20)</sup> “양중성질설”<sup>21)</sup>로 나누어진다. 소송상 화해에서 소송절차를 완결하려면 법원에 소 취하를 신청하여야 하므로 확정판결과 같은 효력이 없으며 화해합의가 성립되어도 소송절차는 종료되지 않는다. 따라서 소의 취하를 전제로 하는 소송상 화해는 양당사자의 사적 합의에 불과하므로 계약과 다름이 없으므로 사법행위설이 옳은 것이라 할 수 있다.

소송상 화해와 법원조정은 재판상으로 분쟁을 해결함으로써 소송을 종료시키는 역할을 하는데 둘은 여러 측면에서 다르다. 법원조정은 법원의 재판행위인 동시에 당사자의 처분행위로서 민사소송법이 정한 절차에 따라 진행하는데 비하여 소송상 화해는 당사자 쌍방의 처분행위로서 양당사자의 의사에 따라 진행된다. 특히 법원조정은 판결처럼 사건을 종료시키는 방법 중의 하나로서 조정합의는 판결과 같은 법적효력이 있는데 비하여, 소송상 화해는 양당사자 스스로 화해합의를 한 이후 원고가 소를 취하하는 방식으로 소송을 종료시킨다. 따라서 소송상 화해는 강제집행력을 갖지 못하고 상호 합의한 의무자의 의사에 기대어 이행여부가 결정되게 된다.

## 2. 행정 조정제도

중국에서도 행정기관의 조정제도는 다양하지만 교통사고처리, 농지임대차, 의료분쟁처리, 노동쟁의, 환경분쟁 등에 관한 행정 조정제도가 잘 발달되어 있으며 신방제도(信訪制度)가 효율적으로 설치되어 있다.

18) 江偉 主編, 「民事訴訟法學」, 復旦大學出版社, 2002, 346頁.

19) 이 주장은 소송상 화해가 민법상 사적자치에 근거한 自願行爲로서 私法行爲에 속한다고 한다. 叶亿培, “試論訴訟和解制度的建立”, 「改革與戰略」, 2007年 第2期, 162頁.

20) 이 주장은 소송상 화해가 민법상 화해와 전혀 다른 소송행위로서 公法行爲에 속한다고 한다.

21) 이 주장은 소송상 화해가 민법상 화해의 성질과 소송법상 절차의 종료에 대한 성질 등을 가지고 있다고 한다.

## (1) 노동쟁의조정제도

### 1) 의의

중국은 기본적으로 사회주의 계획경제 체제하이므로 근로자의 이익을 국가가 대표하여 권력을 행사하므로 사용자와 근로자 사이에 분쟁이나 갈등은 이론적으로 성립할 여지가 별로 없었으므로 개혁·개방이전에는 노동쟁의가 존립할 수 없었다.<sup>22)</sup> 그러나 사회주의의 시장경제 체제로 자리를 잡으면서 기업이 발달하고, 이에 따라 개혁·개방이후에 중단되었던 노동쟁의처리제도가 활성화되기 시작하였는데 노동쟁의 처리와 관련된 법규는 1987년 7월 31일 국무원이 공포한 “국영기업노동쟁의처리잠정규정(国营企业劳动争议处理暂行规定)”<sup>23)</sup> 여기에서는 노동쟁의가 조정과 중재 및 소송 등 3개 절차를 거칠 수 있다고 규정하였다. 사회주의 시장경제 추진 이후 노동환경의 변화와 함께 이들 잠정규정을 보완하여 1993년 7월 6일에 “기업노동쟁의처리조례(中华人民共和国企业劳动争议处理条例)”<sup>24)</sup>를 공포하고 앞의 잠정규정은 폐지하였다. 1994년 7월 5일에 제8기 전국인대 상무위원회는 “노동법(中华人民共和国劳动法)”<sup>25)</sup>을 통과시키면서 이에 노동쟁의처리와 관련된 규정을 삽입함으로써 이후 중국에서 발생한 노동쟁의 처리관련 법률의 근거가 되었다. 2007년 12월 29일 제10기 전국인대 상무위원회는 “노동쟁의조정중재법(中华人民共和国劳动争议调解仲裁法)”<sup>26)</sup>을 제정하였다.

### 2) 노동쟁의 및 해결 방법

노동쟁의라 함은 근로계약에 따라 생기는 사업주와 근로자간의 권리의 발생 및 소멸에 관한 갈등과 분쟁 등을 말한다. 중국은 80년대 이후 개혁·개방의 심화와 사회주의 시장경제체제로의 전환으로 인하여 사업주와 근로자간에 노동쟁의가 늘어나게 되었는데 국유기업보다는 비국유기업에서 증가율이 높아졌고 또 단체 노동쟁의사건의 수도 증가하였다. 특히 노동쟁의의 내용도 근로자의 보수 및 보험, 복지 등으로 더 복잡해졌다. 노동쟁의조정중재법은 사실관계가 간단하며, 국가의 노동기준 등이 명확한 일부사항에 대하여 일재종국제도(一裁終局制度)를 도입하여 법적효력을 강화하고, 노동쟁의를 원만하게 해결하기 위하여 조정제도를 중시하였다. 노사협의시에 근로자는 사용자와 직접 만나 협의를

22) 金容吉, “중국 노동쟁의의 중재에 관한 고찰”, 『仲裁研究』, 제19권 제2호, 韓國仲裁學會, 2009, 128면.

23) 國營企業勞動爭議處理潛行規定은 우선 적용범위가 한정되어 국영기업에만 적용한다는 것이고, 둘째는 특정한 역사시기에 특정한 역할을 수행하였다는 두 가지 특징이 있다.

24) 根据中华人民共和国国务院令588号《国务院关于废止和修改部分行政法规的决定》的规定, 1993年7月6日中华人民共和国国务院令117号公布的《中华人民共和国企业劳动争议处理条例》自2011年1月8日起废止。

25) 1994年7月5日第八届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过. 根据2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》第一次修正. 根据2018年12月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议《关于修改〈中华人民共和国劳动法〉等七部法律的决定》第二次修正).

26) 《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》已由中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议于2007年12月29日通过, 现予公布, 自2008年5月1日起施行. 中华人民共和国主席 胡锦涛, 2007年12月29日.



하거나 노조(工會) 또는 제삼자의 지원으로 사용자와 화해합의를 할 수 있으며, 근로자가 협의절차를 원치 않거나 또는 사용자가 합의사항을 이행하지 않을 경우에는 조정에 의한다.

노동쟁의를 가급적 민간차원에서 해결하고 국가의 사법자원을 낭비하지 않기 위하여 노동쟁의조정중재법은 제3조에서 노동쟁의는 꼭 사실에 기초하여 합법, 공정, 조정중심의 원칙에 따라 처리하도록 규정하였다. 당사자는 노동쟁의가 생기는 경우에 기업노동쟁의조정위원회(企业劳动争议调解委员会), 법에 설치된 기층 인민조정조직, 향진(鄉鎮)·가도(街道)에 설치된 노동쟁의 조정기능을 가진 기구 등 다양한 조정기관에 조정신청을 할 수 있다. 이러한 조정기구들은 노동쟁의가 생긴 때에 이를 소송 혹은 중재로 해결하지 않고 일차적으로 조정으로 해결하려는 취지로 보인다.<sup>27)</sup>

### 3) 노동쟁의의 조정절차

노동쟁의조정중재법은 노동쟁의 조정기구의 조정인(调解员)이 공정하면서도 각계와 밀접한 관계를 유지하며 조정업무를 성실히 함과 아울러 일정한 법률지식, 정책수준 및 문화수준을 갖춘 성년 공민이 담당하도록 정하고 있다(동법 제11조). 동법의 적용을 받는 노동쟁의는 노동관계의 확인으로 생긴 쟁의, 노동계약의 체결·이행·변경 또는 해제·종료로 생긴 쟁의, 제명·사퇴·사직과 이직으로 생긴 쟁의, 근로시간·휴식휴가·사회보험·복지·훈련 및 근로보호로 생긴 쟁의, 근로보수·산재의료비·경제보상금 또는 배상금 등으로 발생한 쟁의, 법률과 법규가 정한 기타 노동쟁의 등이다(동법 제2조). 사용자 대표와 근로자 대표로 구성된 기업노동쟁의조정위원회(企业劳动争议调解委员会)는 기업내부에 설치되는데 그 위원장은 노조원 또는 양당사자가 추천한 자가 맡는다(동법 제10조). 당사자가 조정을 신청하는 경우 서면이나 구두로 가능하며, 구두로 신청 시에는 신청인의 기본사항 및 쟁의 사항의 이유 등을 기재한다(동법 제12조).

조정을 통해 합의가 이루어진 때에는 조정합의서(调解协议书)를 작성해야 하며, 이에는 양당사자가 서명이나 날인하고, 조정인 및 조정기관이 날인하면 효력을 발생한다. 이는 양당사자에 대하여 구속력을 가지며 반드시 이행하여야 한다. 노동쟁의조정위원회가 조정신청을 접수한 후 15일 내에 합의하지 못한 경우에 양당사자는 중재를 신청할 수 있다(동법 제14조). 조정이 이루어진 후 일방당사자가 약정기한까지 의무를 이행하지 않는 시에도 상대방은 중재를 신청할 수 있다(동법 제15조). 체불한 근로보수(劳动报酬), 산재의료비, 경제보상금 또는 배상금의 지급에 대하여 조정합의를 하였으나 사업체가 합의서 내용을 기한 내에 이행하지 않은 경우 근로자는 조정합의서(调解协议书)를 지참하여 지급명령(支付令)을 신청할 수 있는데 법원에 이때에 마땅히 지급명령을 내려야 한다(동법 제16조).

27) 金容吉, 전계 “중국 노동쟁의의 중재에 관한 고찰”, 135면.

## (2) 농지임대차분쟁 조정제도

### 1) 의의

중국 공산당은 혁명전쟁 초기에 토지소유에 대한 농민들의 애환을 파악하고 ‘무상몰수, 무상분배, 채무철폐’의 원칙으로 내전을 승리하였으므로 토지개혁은 수많은 빈농과 고농 농민의 지지를 확보하는 정책을 취하게 되었다. 내전이 종식된 1953년 이후의 토지정책은 새로운 사회주의 건설을 위하여 전면적으로 합작화 및 집단화로 추진하였는데 이러한 정책은 결과적으로 실패하였다. 토지의 집단소유제를 인정하면서도 개혁·개방이 추진된 1978년 말부터 농촌에서는 농가 호별로 도급생산제(包產到戶, 家庭承包制) 형태로 개혁하면서 인민공사를 폐지하였다. 사회주의 계획경제를 벗어나 시장경제체제를 도입하면서부터 시장경제 요소의 확대 및 급격한 도시화 그리고 도시와 농촌간의 도농격차가 심대하게 벌어졌다.<sup>28)</sup> 특히 사회문제로 심각하게 대두된 삼농문제 즉 농민, 농업, 농촌문제의 발생이 사회주의 계획경제체제의 토대를 망가뜨릴 수 있는 중대한 요인으로 보고 그 처리에 고심을 해왔다. 중국에서 농촌의 토지는 토지의 소유권과 사용권이 분리되어 있는데 토지 관련 법령이 잘 구비되어져 있음에도 불구하고 토지와 관련한 재산권의 분쟁이 많이 생기고 있다. 그동안 토지이용제도는 토지의 비효율적인 사용과 더불어 비합리적인 면이 많이 노정되었으며, 토지자원의 이용을 왜곡하거나 낭비시킨 요인이 있었다. 특히 농촌에서 농지의 임대차 분쟁과 관련한 심각한 문제들이 중요한 현안으로 부상하면서 2009년 6월 27일에 전국인대 상무위원회는 농지도급경영분쟁조정중재법(中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法)<sup>29)</sup> 제정하여 2010년 1월 1일부터 적용되고 있다. 농촌의 토지와 관련한 재산권을 규정하고 있는 법령은 헌법, 토지관리법, 토지소유권과 토지사용권 확정규정(確定土地所有權和使用權的若干規定),<sup>30)</sup> 농지도급법(農村土地承包法), 민법통칙 및 민법총칙, 물권법 등이 있다.

### 2) 농지의 도급경영제도

중국의 농지도급법(中华人民共和国农村土地承包法)<sup>31)</sup>은 장기적이고 안정적으로 농민들에

- 28) 김용길, “중국 농지임대차분쟁의 중재에 관한 고찰”, 『仲裁研究』, 제21권 제3호, 韓國仲裁學會, 2011, 141면.
- 29) 《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》已由中华人民共和国第十一届全国人民代表大会常务委员会第九次会议于2009年6月27日通过, 现予公布, 自2010年1月1日起施行. 中华人民共和国主席 胡锦涛, 2009年6月27日.
- 30) 国家土地管理局《关于确定土地权属问题的若干意见》(〔1989〕国土〔籍〕字第73号, 以下简称《意见》)印发五年多来, 对于贯彻《土地管理法》, 解决土地权属争议, 促进土地登记工作起到了重要作用. 随着土地使用制度改革深化和发展, 需要对《意见》加以充实和完善. 为此, 我局在研究、总结了各地确权实践及各方面意见和建议的基础上, 根据有关法律、法规和政策, 将《意见》修订为《确定土地所有权和使用权的若干规定》. 1995年3月11日国家土地管理局〔1995〕国土籍字第26号发布.
- 31) 《中华人民共和国农村土地承包法》于2002年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过, 2002年8月29日中华人民共和国主席令第七十三号公布. 根据2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》第一次修正. 根据2018年12月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议《关于修改〈中华人民共和国农村土地承包法〉的决定》第二次修正.

게 토지의 도급경영권을 부여하였는데, 이 법은 농촌토지의 도급기한을 30년이라고 명시하면서 토지도급인의 합법적인 권익인 토지도급경영권을 보호하였다. 토지도급경영권이란 국가 혹은 집단소유의 토지에 경작, 목축, 양식 등 농업을 경영할 수 있는 권리로서<sup>32)</sup> 토지의 임대차에 관한 권리라고 할 수 있다.<sup>33)</sup> 토지도급경영권자는 토지관련 법령에 따라 경작지, 임야, 초지 및 기타 농업에 사용하는 토지 등을 점유하여 사용 및 수익할 수 있는 권리를 갖고 농업, 목축업, 임업 등 농업생산에 종사할 수 있다.<sup>34)</sup>

토지도급경영권의 초기형태는 1953년부터 토지사용제가 없어지면서 합작사에 소속된 농민들은 토지 그리고 농사에 쓰이는 농기구 및 가축 등을 집단소유로 한 농가단위 도급생산(包產到戶)제라 할 수 있다. 그 후 농민들은 경작토지에 대하여 자발적인 개혁과 더불어 토지도급경영제도를 정책적으로 확립하였는데 이것이 토지도급경영권의 기초가 되자, 국무원은 토지도급경영권을 혁신하여 책임생산제 및 생산연계도급(聯產承包)을<sup>35)</sup> 시행하였다. 1986년에 제정된 토지관리법(中華人民共和國土地管理法)은<sup>36)</sup> 도급경영토지를 도급계약의 용도에 의거하여 집단 또는 개인이 합리적으로 이용하도록 하였으며, 2004년에 개정을 통해 농민집단소유의 토지를 그 구성원들이 도급경영을 하도록 하였다. 토지도급경영권은 1993년에 헌법적 보호를 받게 되었으며 이때의 쌍층경영제도(雙層經營制度)는<sup>37)</sup> 중국농촌의 농지도급경영의 기본이 되었다. 2002년에 제정된 농지도급법은 농지의 도급경영방식을 가정도급방식과 기타 방식으로 구분하였고, 2007년에 시행된 물권법 제11장에서는 토지도급경영권을 독립적인 용익물권의 하나로 규정하였다.

### 3) 농지의 분쟁해결제도

중국에서 1990년대 이후부터 농지임대차관련 분쟁을 중재로 해결하게 되었으며, 이를 위하여 농업도급계약분쟁중재방법(農業承包合同糾紛仲裁辦法), 농업도급계약중재방법(農業承包合同仲裁辦法), 농업도급계약중재규정(農業承包合同仲裁規定), 농업도급계약중재잠정규

- 
- 32) 梁慧星·陈华彬, 「物权法(第四版)」, 法律出版社, 2007, 260页; 崔吉子·丁瑩鎮·김역, “중국 주택기지사용권 및 토지승포경영권에 대한 소고”, 「법학논총」, 제29집 제1호, 373면.
- 33) 중국의 토지도급경영제도는 농민들이 대체로 자유롭게 소속집단내의 토지를 이용 및 사용할 수 있는 용익물권이다. 정연부·김로륜, “중국의 토지사용권 유형에 관한 연구”, 「중국법연구」, 제13집, 한중법학회, 2010, 49면.
- 34) 梁慧星·陈华彬, 前掲書, 262页; 楊立新, 「物權法(第3版)」, 中國人民大學出版社, 2009, 154页; 王利明·尹飞·程啸, 「中国物权法教程」, 人民法院出版社, 2007, 297页; 崔建远, 「物权法」, 中國人民大學出版社, 2009, 282页.
- 35) 연계생산(聯產)은 수급인이 도급경영계약이나 도급인의 의사에 의거하여 약정된 생산경영활동을 하고, 도급인이 도급경영계약에 의거하여 토지도급경영권의 목적물인 농민의 사용토지에 대한 크나큰 지배력을 갖도록 하는 생산의 방식이다.
- 36) 《中华人民共和国土地管理法》于1986年6月25日经第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议审议通过, 1987年1月1日实施。此后, 该法又经过了四次修改。2019年8月26日, 十三届全国人大常委会第十二次会议表决通过关于修改土地管理法、城市房地产管理法的决定。本决定自2020年1月1日起施行。
- 37) 統分結合의 쌍층경영제도에서 도급경영은 집단의 통일적 경영방식과 개별농가의 분산적 경영방식을 유기적으로 결합하여 토지를 효율적으로 관리하는 경영체계를 말한다. 여기서 ‘統’이란 집단이 가지는 토지소유권이고, ‘分’이란 농민이 가지는 농지의 도급경영권을 가리킨다.

정(農業承包合同仲裁潛行規定), 농업집단경제도급계약분쟁중재방법(農業集體經濟承包合同糾紛仲裁辦法) 등을 공포하였다.<sup>38)</sup> 1994년에 공포된 중재법(仲裁法)은<sup>39)</sup> 농지임대차와 관련된 분쟁에 대하여는 별도로 두도록 하였다.<sup>40)</sup> 농지도급법은 임대차분쟁을 야기할 수 있는 침해행위를 8개로 정하고(제54조), 분쟁을 협상, 조정, 중재 등의 방법으로 해결하도록 하였으나(제51조), 중재신청이나 중재절차 등에 대한 구체적인 내용은 없었다. 최고인민법원은 ‘농지도급분쟁사건 심리를 적용하는 법률문제에 관한 해석’<sup>41)</sup> 및 ‘농지임대차 분쟁의 소송 주제, 유형이나 처리방법 등에 대한 해석’을 제정하였다.<sup>42)</sup>

농지도급경영분쟁조정중재법은 농지제도 및 농지도급경영제도의 시행과정에서 생기는 농지도급 관련 분쟁을 조정 등으로 해결하기 위하여 기구의 설치, 업무처리 절차 등을 규정하고 있다. 아울러 농지도급경영분쟁중재규칙(農村土地承包經營糾紛仲裁規則)도<sup>43)</sup> 제정, 시행하고 있다. 농지도급경영분쟁조정중재법은 농지도급경영계약의 체결, 종료 등으로 인한 분쟁이나 농지도급경영권의 권리변동이나 농지도급경영권의 다툼이나 침해로 인한 분쟁 등에 적용한다. 다만, 집단소유의 토지에 대한 징수 및 보상 등으로 인한 분쟁은 행정재심이나 소송 등으로 해결토록 하고 있다.

#### 4) 농지도급경영분쟁의 조정제도

농지도급경영분쟁조정중재법은 촌민위원회와 향진 지방정부가 농지도급과 관련한 분쟁에 대하여 당사자들이 자율적으로 협의를 달성하도록 조정업무를 강화함으로써 해결을 도와주고 있다(동법 제7조). 이 법은 조정을 고도로 중요시하는데 이는 당사자간 합의로 원만히 해결하고, 국가적으로는 사법자원의 낭비를 제거하고자 하고 있다. 농지임대차분쟁이 생기는 때에 당사자는 촌민위원회나 향진 지방정부 등 조정기관에<sup>44)</sup> 조정신청을 할 수 있다. 이와 같은 조정기구들은 당사자의 진술과 이유를 청취하면서, 농지임대차관련 국가정책과 법령 등을 설명하고 당사자가 합의를 할 수 있도록 도움을 줌으로써 조정을 통하

38) 김용길, 진계 “중국 농지임대차분쟁의 중재에 관한 고찰”, 146면.

39) 《中华人民共和国仲裁法》已由中华人民共和国第八届全国人民代表大会常务委员会第九次会议于1994年8月31日通过, 现予公布, 自1995年9月1日起施行.

40) 중국의 중재제도는 기본적으로 중재법에 근거한다. 金容吉, “中國仲裁制度에 대한 管見-中國物權法制定을 中心으로-”, 『仲裁研究』, 제17권 제3호, (社)韓國仲裁學會, 2007, 130면.

41) 最高人民法院關於审理涉及农村土地承包糾紛案件适用法律問題的解釋, 已于2005年3月29日由最高人民法院审判委员会第1346次会议通过, 2005.7.29.公布, 自2005年9月1日起施行.

42) 最高人民法院關於审理涉及农村土地承包糾紛案件适用法律問題的解釋은 농지도급관련 분쟁을 토지임대차 권리 침해관련 분쟁, 임대차계약분쟁, 농지수용보상비 분배 분쟁, 토지임대차 유동관련 분쟁, 토지임대차 승계관련 분쟁 등 5가지로 구분하고 있다. 法規應用研究中心編, 『最高人民法院司法解釋請示答復指導案例(民事卷)』, 中國法制出版社, 2011, 139页 이하.

43) 农村土地承包經營糾紛仲裁規則, 已于2009年12月18日經農業部第10次常務會議審議通過, 並經國家林業局同意, 2009年12月29日公布, 自2010年1月1日起施行.

44) 다양한 조정기관은 농지에 관한 임대차분쟁이 생길 경우에 이를 소송 또는 중재에 의하지 아니하고 우선 조정절차를 통하여 해당 분쟁을 해결하고자 하는 것으로 보인다.

여 분쟁을 조기에 해결토록 하고 있다. 농지임대차분쟁으로 인한 조정신청은 서면 또는 구두로 할 수 있으며, 구두로 신청 시에 조정기구는 신청인의 기본상황이나 분쟁내용 등을 기록한다(동법 제8조). 조정기구가 분쟁조정을 하는 때에 소요된 비용은 국가재정예산으로 모두 충당한다(동법 제52조).

조정으로 합의된 경우에 조정기구는 조정합의서(调解协议书)를 작성하는데<sup>45)</sup>, 양당사자가 서명, 날인하고 조정위원 및 조정기구가 날인한 때에 효력이 생긴(동법 10조). 조정으로 합의가 이루어진 후 어느 당사자가 약정 기한 내에 합의사항을 이행하지 않은 때에 상대방 당사자는 중재위원회에 중재를 신청하여 해결할 수 있다.<sup>46)</sup> 이때에 중재판정부(仲裁庭)는 농지임대차 분쟁을 조정할 수 있는데, 조정이 이루어진 경우에는 중재판정부가 조정서(调解书)를<sup>47)</sup>작성한다. 이 조정서에는 중재인의 서명 및 농지도급 중재위원회가 날인하여 당사자들에게 송부한 후 양당사자가 수령하여 날인하면 즉시 법적인 효력이 생긴다.<sup>48)</sup> 조정서를 수령하여 날인을 마치기 이전에 이를 번복하거나 조정에 이르지 못한 때에도 중재판정부는 곧바로 재결을 한다(동법 제11조).

### (3) 의료분쟁조정제도

#### 1) 의의

중국이 건국 당시에 있어서 의료사고에 대한 분쟁은 주로 사회구제 및 노동보호의 역할에 역점을 두면서 공산당 창당의 혁명정신에 비추어 사고의 보상을 할 경우에는 당사자 사이에 협의를 충분히 거치는 등 대개 책임이 있는 자에게 그 책임을 인식시키는 정책을 취하였다. 그동안 중국의 공민들은 의료사고에 대한 인식부족과 관용으로 인한 국민정서가 있어서 의료관련 사고가 생기더라도 분쟁이라고 하기 보다는 불행한 사고 정도로 인식한 것이 사실이다.<sup>49)</sup> 1966년부터 1976년까지 문화대혁명시기에는 의료시스템이 제대로 작동하지 못했는데, 개혁·개방을 한 이후에는 의료시스템의 가동되기 시작하였다. 특히 중국 사회를 지탱하는 기본 법률인 민법통칙, 민사소송법, 형법, 형사소송법 등이 시행됨으로써 의료분쟁을 해결하기 위한 법적인 기준과 해결절차를 갖추게 되었다. 그 후 국무원(國務院)은 1987년 6월 29일에 “의료사고처리방법(医疗事故处理办法)”<sup>50)</sup>을 제정하였는데 여기

45) 中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法 第十条 经调解达成协议的, 村民委员会或者乡(镇)人民政府应当制作调解协议书.

46) 조정합의서는 구속력은 있으나 이것은 양당사자 사이에 자발적 이행을 촉구하는 것뿐으로서, 기관력이나 집행력은 없기 때문에 강제집행력은 없다.

47) 中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法 第十一条 仲裁庭对农村土地承包经营纠纷应当进行调解. 调解达成协议的, 仲裁庭应当制作调解书; 调解不成的, 应当及时作出裁决. 调解书应当写明仲裁请求和当事人协议的结果. 调解书由仲裁员签名, 加盖农村土地承包仲裁委员会印章, 送达双方当事人.

48) 김용길, 전계 “중국 농지임대차분쟁의 중재에 관한 고찰”, 149~150면.

49) 김정진, “중국 의료분쟁조정제도에 관한 고찰”, 『中國法研究』, 제24집, 韓中法學會, 2015, 113~114면.

50) 国务院关于发布《医疗事故处理办法》的通知在1987.06.29由国务院颁布.

에는 의료사고에 대한 감정과 의료사고의 처리, 환자 및 친족에 대한 손해배상과 책임이 있는 자에 대한 처분 등이 규정되었다. 그 후 2002년 9월 1일부터 시행된 “의료사고처리조례(医疗事故处理条例)”<sup>51)</sup>는 의료사고처리방법(医疗事故处理办法)”을 대체하였는데 이 조례는 의료기관도 의료사고의 책임을 질 수 있다고 선언하였으며 또한 의료과실행위도 의료사고에 포함되도록 그 범위를 확대하였다.

## 2) 의료분쟁

의료분쟁은 넓은 의미에서 치료과정에서 생긴 의사나 의료기관과 환자간에 발생한 제반 분쟁을 말한다. 의료분쟁은 대개 환자가 소송을 제기하고 그 상대방은 의료진 또는 의료법인이나 행정직원 등이다. 그러나 환자도 폭행을 행하거나 의료비용 등을 지불하지 않는다면 소송을 당할 수도 있다. 그리고 의료분쟁은 특수한 측면이 불가피한데 특히 환자들은 의료행위에 대한 전문적인 지식이 부족하고 또 치료를 받는 입장에 있기 때문에 기본적으로 불리한 약자의 지위에 있다고 할 수 있다. 따라서 의료분쟁이 발생한 경우에 의료진의 과실여부와 그러한 과실과 손해의 발생 사이에 인과관계를 입증하는 것이 결코 쉽지 않을 수 있다. 이러한 점은 법원이 사실관계를 파악하여 배상책임을 판단하고 산정함에 있어서도 많은 어려움을 주는 문제일 것이다. 한편 의료분쟁은 의료과실과 비의료과실로 인한 분쟁으로 구분할 수 있으며 의료과실분쟁은 의료사고와 비의료사고로 나누어진다.

의료분쟁 사고가 나서 전문가의 감정이 필요한 경우에는 제1차적으로 구(區)가 설치된 시(市)급 지방의학회 그리고 성·자치구·직할시가 관장하고 있는 현(縣)(市)급 지방의학회가 의료사고에 대한 감정을 하며, 제2차적으로 성·자치구·직할시의 지방의학회가 감정한다. 기타 사건이 어렵고 복잡하거나 전국적으로 영향을 끼칠 수 있는 중대한 의료사고분쟁은 필요한 경우 중화의학회(中华医学会)가 감정할 수 있다(조례 21조).

## 3) 의료사고의 처리조례

의료사고의 발생으로 분쟁이 생긴 경우에는 “의료사고처리조례(医疗事故处理条例)”와 관련 법령에 따라 처리하는데, 당사자는 서면으로 위생부서(卫生行政部门)에 분쟁해결을 신청해야 한다. 신청서에는 인적사항과 사실관계, 청구의 이유 등을 구체적으로 작성하고, 의료사고처리조례 제37조에 따라 의료행위로 인하여 당사자가 신체건강이 침해되어 손해가 발생한 사실을 알았거나 알 수 있었을 때로부터 1년 내에 의료사고분쟁 처리신청서(医疗事故争议处理申请书)를 위생부서에 제출하여야 한다. 의료사고분쟁으로 당사자가 그 처리해결을 위생부서에 신청하는 때에는 의료기관이 위치한 현(縣)인민정부의 위생부서가 이를 수리하며, 의료기관이 직할시에 소재하는 경우에는 해당 구(區)나 현급(縣級) 인민정

51) 《医疗事故处理条例》已经2002年2月20日国务院第55次常务会议通过, 由中华人民共和国国务院于2002年4月4日发布, 自2002年9月1日起施行.

부의 위생부서에서 이를 수리한다(조례 제38조 제1항).<sup>52)</sup> 현금 인민정부의 위생부서가 환자의 사망, 2급 이상의 의료사고 및 기타 규정에 따라 발생한 사고에 대한 의료기관의 보고를 접수하거나 또는 당사자가 제출한 의료사고분쟁처리신청을 접수한 때에는 그 날로부터 7일 이내에 상급 인민정부의 위생부서에 보내어 처리해야 한다(조례 제38조 제2항).

의료사고처리조례 제39조에 따라 위생부서는 분쟁처리신청서를 접수일로부터 10일 이내에 그 수리여부를 결정하되, 전문감정(技术鉴定)이 필요시에는 수리결정 후 5일 이내에 관련 서류를 의학회(医学会)에 보내어 감정을 하고 아울러 신청인에게도 서면으로 통지한다. 그러나 분쟁처리신청서가 본 조례의 규정에 부합하지 않을 경우에는 불수리결정을 내리고 신청인에게 이유를 붙여 서면으로 통지하여야 한다. 당사자가 위생부서에 분쟁처리신청서를 제출한 뒤에 법원에 소송을 제기한 때에는 그 신청을 수리하지 못하며, 수리를 하였다면 즉시 정지(终止)처리하여야 한다(조례 제40조).

의료사고에 대하여 당사자 사이에 협상으로 해결하는 경우에 의료기관은 합의서(协议书)를 첨부하여 7일 이내에 위생부서에 보고하여야 하며(조례 제43조), 법원의 조정이나 판결이 난 경우에도 의료기관은 7일 이내에 위생부서에 보고한다(조례 제44조). 의료사고에 대한 배상 등 민사책임이 야기된 경우에 당사자들이 협의(协商)에 응하지 않거나, 협의(协商)가 불성립하는 경우에는 위생부서에 조정을 신청하거나 민사소송을 법원에 제기할 수도 있다(조례 제46조). 의료사고로 인한 배상액에 다툼이 있는 경우에는 위생부서는 양 당사자의 청구에 의거하여 배상액을 조정할 수 있으며, 조정을 실시하는 때에는 자원(自願)원칙과 본 조례에 따라 배상액을 산정하여야 한다(조례 제48조). 양당사자가 협의로 의료사고에 따른 손해배상 등 민사책임을 해결하게 된 때에는 당사자의 기본사항, 의료사고의 원인, 의료사고의 등급, 확정된 배상액 등을 기재한 합의서(协议书)를 작성하여 서명하여야 한다(조례 제47조).

조정예 따라 당사자 사이에 배상액을 합의한 때에는 조정서(调解书)를 작성하고, 그 내용에 따라 이행해야 한다.<sup>53)</sup> 그러나 조정이 불성립하거나 합의사항을 일방이 번복하는 경우에는 위생부서는 더 이상 조정을 시행하지 않는다(조례 제48조 제2항). 배상액을 확정된 경우에는 그 배상액을 사고의 책임을 부담하는 의료기관이 일시에 지급한다(조례 제52조).

#### (4) 기타 행정조정제도

중국에서는 이러한 행정조정제도 이외에도 교통사고분쟁조정, 환경분쟁조정, 신방제도 등이 있다. 교통사고분쟁조정은 교통사고로<sup>54)</sup> 인하여 생긴 사건을 공안국 교통관리부에서

52) 김정진, 전계논문, 120면.

53) 상계논문, 120~121면.

54) 도로교통안전법 제119조는 “교통사고는 차량이 도로상에서 과실이나 무과실로 타인을 사상하거나 재산상의 피해를 입히는 사건을 말한다.”고 규정하고 있다.

주관하여 행정적인 결정과 조정을 결합하는 형식으로 처리한다. 이러한 결정은 중국적인 효력이 주어졌는데 법원에 소송을 제기하더라도 수리되지 못하였으나 1987년 1월 1일부터 시행된 민법통칙(中华人民共和国民法通则)<sup>55</sup> 제123조는 “고압이나 인화물질, 폭발물질, 맹독(劇毒), 방사성, 고속운수(高速運輸) 등 위험성이 고도로 높은 작업으로 인하여 타인에게 손해를 가한 경우에는 민사책임(民事責任)을 부담한다.”고 규정하여 교통사고에 대하여도 손해배상책임을 물을 수 있는 조항이 제정되었다. 1991년에 국무원은 도로교통사고처리방법(道路交通事故處理辦法)을<sup>56</sup> 제정하여 교통사고를 제도적으로 처리하였고, 2004년 5월 1일부터는 도로교통안전법(中华人民共和国道路交通安全法)<sup>57</sup>을 시행하였다. 2005년 5월 1일에 도로교통안전법을 근거로 제정된 도로교통사고처리업무규정(道路交通事故處理工作規範)은 2018년 5월 1일부터 개정, 시행되었고, 2008년 8월 17일에는 도로교통사고처리절차규정(道路交通事故處理程序規定)을<sup>58</sup> 제정하였다. 최고인민법원은 2004년 5월 1일부터 시행된 “인신손해배상사건의 심리적용법률에 대한 약간의 문제해석(最高人民法院關於審理人身損害賠償案件適用法律若干問題的解釋)을<sup>59</sup> 제정하여 당사자의 합법적인 권익을 법에 따라 보호하도록 하였다. 도로교통안전법 제74조는 “교통사고에 따른 손해배상의 분쟁에 대하여 당사자는 공안기관 교통관리부서에 조정을 신청하거나 법원에 민사소송을 제기할 수 있다. 교통관리부서의 조정을 통하여 양당사자가 합의에 이르지 못하였거나 조정서(調解書)의 효력이 생긴 이후에 이행을 하지 않는 때에 당사자는 법원에 민사소송을 제기할 수 있다.”고 규정하고 있다.

환경분쟁조정은 환경오염과 그러한 환경오염으로 인해 생긴 손해로 인하여 발생한 분쟁을 조정하는 것을 말한다. 환경분쟁은 대단히 복잡하고 특수한 성격을 갖고 있는데 오염행위와 손해를 일으키는 원인이 매우 다양하면서도 변화가 무쌍하고, 시일이 장기적인 경우도 많아 그 인과관계의 파악이나 손해에 대한 입증 등이 쉽지 않다. 환경분쟁은 당사자의 신청에 따라 환경주무부서나 법률상 권한이 있는 국가기관이 행정적으로 처리하게 되는데, 이는 환경보호법(中华人民共和国环境保护法)<sup>60</sup>과 물오염방지법(中华人民共和国水污染防治法),<sup>61</sup> 수자원보호법(中华人民共和国水法),<sup>62</sup> 대기오염방지법(中华人民共和国大气污

55) 1986년 4월 12일第六届全国人民代表大会第四次会议通过, 1986년 4월 12日中华人民共和国主席令第三十七号公布, 自1987년 1월 1日起施行.

56) 本辦法自中華民國九十五年七月一日施行. 本辦法修正條文自發布日施行.

57) 2003년 10월 28日第十届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过, 2003년 10월 28日中华人民共和国主席令第八号公布, 自2004년 5월 1日起施行. 2011년 4월 22日, 第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改<中华人民共和国道路交通安全法>的决定》, 自2011년 5월 1日起施行.

58) 本规定共十二章一百一十四条, 经2017년 6월 15日公安部部长办公会议通过, 2017년 7월 22日发布, 自2018년 5월 1日起施行. 2008년 8월 17日发布的《道路交通事故处理程序规定》(公安部令104号)同时废止.

59) 2003년 12월 4日最高人民法院审判委员会第1299次会议通过, 由最高人民法院于2003년 12월 26日发布, 自2004년 5월 1日起施行.

60) 《中华人民共和国环境保护法》已由中华人民共和国第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议于1989년 12월 26日通过, 现予公布, 自公布之日起施行. 由中华人民共和国第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议于2014년 4월 24日修订通过, 现将修订后的《中华人民共和国环境保护法》公布, 自2015년 1월 1日起施行.



染防治法),<sup>63)</sup> 환경소음공해방지법(中华人民共和国环境噪声污染防治法),<sup>64)</sup>고체폐기물오염방지법(中华人民共和国固体废物污染环境防治法),<sup>65)</sup> 등에 의거하여 해결하고 있다. 이에 따라 당사자들은 환경분쟁에 있어서 환경주무부서에 대하여 조정으로 해결되도록 청구할 수 있다. 중국에서는 환경오염으로 인하여 생긴 책임과 배상액은 민사분쟁으로 파악하기 때문에 환경주무부서를 상대로 행정소송을 제기하지는 못한다. 결국 당사자가 행정청의 처리에 대하여 불복하는 때에는 법원에 소송을 제기할 수도 있고, 당초부터 법원에 소송을 제기할 수도 있다.

신방제도는 중국국민이나 법인 및 기타 단체들이 공권력에 의해 합법적인 권리가 침해 받은 때에 신방기관에 방문이나 서신 등으로 침해사실을 보고 또는 의견을 제시함으로써 법적으로 해결을 요구할 수 있으며, 아울러 신방기관의 다양한 형태의 협조와 도움 등으로 권리를 구제받는 제도를 말한다. 1950년대부터 시작된 신방제도는 간편하고 경제적이면서 효율적인 권리구제제도로 국민들의 권리와 자유를 보장 및 보호하는 기능이 있으며, 아울러 법치를 안정시키고 촉진하는 역할도 하고 있다. 이 제도는 사회주의국가에서 볼 수 있는 특수한 제도인데, 국무원은 1995년 10월 28일에 신방조례(信访条例)를<sup>66)</sup> 제정하여 법적제도로 승격하였고, 이를 2005년 5월 1일에 개정하였다. 신방인(信访人)은 행정기관과 법령에 정한 기관들 및 그 구성원 등의 직무행위로 권리침해나 의견제출 또는 그 직무행위에 대하여 불복시에는 유관행정기관에 신방사항(信访事項)을 제출할 수 있다(조례 제14조 1항). 현금 이상 지방정부의 신방기관이 신방사항을 접수한 때에는 반드시 등기(登記)하고, 처리권한이 있는 행정기관에 이송하거나 그 결과를 보고받아 서면으로 15일 내에 신방인에게 통보하도록 하고 있다(조례 제21조).

신방은 권위가 있는 자문과 정보를 당사자에게 제공하여 권익에 대하여 스스로 정확하게 판단할 수 있도록 함으로써 분쟁을 해결하거나 기타 효과적인 처리절차를 선택할 수 있게 한다. 따라서 당사자에게 편익을 도모하고 분쟁비용을 절감시키기도 한다.

61) 由中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议于2008年2月28日修订通过, 自2008年6月1日起施行. 现行版本为2017年6月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议修正, 自2018年1月1日起施行.

62) 第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议于2002年8月29日修订通过, 自2002年10月1日起施行. 根据2016年7月2日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议《关于修改〈中华人民共和国节约能源法〉等六部法律的决定》第二次修正.

63) 由全国人民代表大会常务委员会于1987年9月5日发布, 自1988年6月1日起实施.

64) 1996年10月29日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过, 自1997年3月1日起施行. 2018年12月29日, 第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过对《中华人民共和国环境噪声污染防治法》作出修改.

65) 1995年10月30日第八届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过 1995年10月30日中华人民共和国主席令第五十八号公布 自1996年4月1日起施行.

66) 本条例自2005年5月1日起施行. 1995年10月28日國務院發布的《信访条例》同時廢止.

### 3. 인민조정제도

#### (1) 의의

중국에서 민간형 ADR의 하나인 인민조정제도는 중국의 전통문화에 뿌리를 두고 있는 독특한 분쟁해결방식이다. 인민조정제도는 중국에서 1920년대에 시작하여 발전을 거듭해 왔으나 급속한 도시화와 함께 농민공의 도시로의 진입 등으로 인하여 1990년대에 들어서는 정체되기 시작하였다. 특히 도·농간의 격차 및 빈부격차에 따른 새로운 형태의 분쟁발생과 동시에 집단적인 분쟁도 생기게 됨에 따라 조정을 통한 분쟁해결의 필요성을 절감하게 되었다. 이에 따라 2002년 이후부터 국무원 및 최고인민법원, 그리고 사법부(司法部) 등은 법령의 제정을 통하여 인민조정제도를 개혁하였고, 그 결과 인민조정법(中华人民共和国人民调解法)<sup>67)</sup> 제정되어 2011년 1월 1일부터 시행되고 있다.

인민조정이란 인민조정위원회(人民调解委员会)가 설득(说服), 소통(疏导) 등을 통하여 당사자들이 평등협상(平等协商)의 원칙하에서 자발적으로 조정합의를 이루게 함으로써 민간 분쟁을 해결하는 활동을 말한다(동법 제2조). 인민조정의 범위는 주로 민간분쟁 사항으로 대개 개인 간의 경미한 불법행위, 소액에 관한 채무, 혼인, 부양, 상속, 이웃관계 등 전통적인 민사관련 분쟁이었으며 오늘날에는 토지도급경영, 부동산관리, 토지징수와 철거, 환경오염, 의료분쟁 등 사회적인 이슈나 해결이 난망한 분쟁은 물론 개인과 법인 또는 기타 조직 간에 생긴 것으로 당사자가 처분할 수 있는 인신이나 재산권익과 관련된 분쟁도 포함되고 있다.<sup>68)</sup>

인민조정위원회는 인민조정법 제7조에 따라 설립한 민간분쟁을 조절하는 균중성 조직으로서 촌민위원회(村民委员会)와 거주민위원회(居民委员会) 및 기업(企业事业单位)이 설립할 수 있는데 3인에서 9인의 위원과 1인의 주임으로 구성되고 필요한 때에 부주임 약간 명을 둘 수 있으며, 부녀자와 지역에 따라 소수민족을 대표하는 구성원이 포함된다(동법 제8조). 촌민위원회와 거주민위원회의의 위원은 촌민회의 혹은 촌민대표회의, 거주민회의의 추천으로 선임한다. 기업의 위원은 직원총회(职工大会), 직원대표대회(职工代表大会) 또는 노동조합조직(工会组织)에서 추천하여 선임한다(동법 제9조). 인민조정 및 인민조정위원회는 균중성, 자치성, 민간성의 특징이 있다. 인민조정인(人民调解员)은 인민조정위원회의 위원 그리고 인민조정위원회가 초빙한 자가 담당하며(동법 제13조), 공정하고 도덕적이며 열정적으로 인민조정을 하여야 하며, 문화적 교양 및 정책 수준 그리고 법률지식을 구비한 성년의 공민이 담당한다(동법 제14조). 인민조정위원회 위원은 대개 추천으로 선출되므로 인민조정인의 선출은 추천 방식과 초빙임용에 의한 방식이 있다. 인민조정이 무료이

67) 《中华人民共和国人民调解法》已由中华人民共和国第十一届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议于2010年8月28日通过，现予公布，自2011年1月1日起施行。中华人民共和国主席 胡锦涛，2010年8月28日。

68) 장송청, “중국의 인민조정제도 개관”, 『성균관법학』, 23권 제3호, 성균관대학교 법학연구소, 2011, 145면.

기 때문에 대부분의 인민조정인은 조정업무를 무상으로 종사하고 있는데<sup>69)</sup> 이를 개선하기 위하여 인민조정법 제16조는 인민조정인에 대하여 의료 및 생활구조(生活救助)와 위로제도를 마련하고 이를 의무로 정하였다.

## (2) 인민조정절차

민간분쟁이 발생한 경우에 관할 및 인민조정인의 배정은 그 권한범위의 확정과 함께 분쟁의 악화를 방지함에 있는데, 인민조정은 소송처럼 엄격한 관할규정을 두고 있지는 않다. 분쟁이 복잡하거나 해결이 어려운 경우 또는 지역이나 직장의 범위를 넘는 민간분쟁은 향진(鄉鎮), 가도(街道)에 소재한 인민조정위원회가 관할하거나 혹은 두 개 이상의 인민조정위원회가 공동관할을 할 수 있다. 인민조정은 그 개시시에 행정조정 또는 사법조정과 같은 엄정한 요건을 요하지는 않는다. 분쟁이 생긴 경우 일방 또는 양당사자가 공동으로 인민조정위원회에 조정신청이 가능한데, 당사자의 신청은 조정개시의 중요한 요소이다. 신청은 형식상의 특별한 제한이 없으므로 구술이나 서면으로 할 수 있다. 한편 인민조정위원회는 당사자의 신청이 없더라도 직권으로 분쟁조정을 할 수 있는데 이것은 인민조정제도가 다른 분쟁해결제도와 구별할 수 있는 주요한 특징점이다. 아울러 법원은 당사자의 동의하에 민사사건의 심리를 인민조정위원회, 노조, 여성연합회, 기층 군중자치조직, 정치협상회의 위원이나 인민대표대회의 대표, 변호사 등에게 조정으로 위탁할 수도 있다.

인민조정법은 조정이 개시되는 경우에는 분쟁상황의 조사 및 분석을 통하여 분쟁의 성격과 사실을 명확히 밝힌 후에 공평하고 공정하게 진행하되 법령과 정책에 따라 당사자에게 권유와 설득을 하여야 한다. 즉 인민조정인은 서로 다른 각종 분쟁의 상황에 따라 다양한 방법으로 조정할 수 있으며, 인내심을 가지고 당사자의 진술을 경청함으로써 당사자 사이에 평등한 협상 등으로 화해를 추진하고, 서로 양해한 토대위에서 분쟁해결방안의 제시로 조정합의가 되도록 한다(동법 제22조). 조정으로 합의에 이른 경우에 조정합의서(調解協議書)를 작성할 수 있으며, 당사자가 조정합의서를 작성할 필요가 없는 때에는 구두협약방식의 채택이 가능하다(동법 제28조). 인민조정위원회의 조정에 따른 조정합의(調解協議)는 법률적 구속력을 가지므로 당사자는 당연히 이행한다(동법 제31조).

## (3) 조정합의의 효력

인민조정위원회의 조정으로 이루어진 조정합의의 법적 성질은 일종의 계약이라고 볼 수 있다. 본래 조정합의의 효력에 대하여는 오랜 기간 동안 법령에 명문규정을 두지 않았다. 1989년 5월에 제정된 “인민조정위원회조직조례(人民調解委員會組織條例)<sup>70)</sup>는 인민조정의

69) 상개논문, 159~160면.

70) 一九八九年五月五日國務院第四十次常務會議通過，一九八九年六月十七日中華人民共和國國務院令第三十七號發布，自發布之日起施行

조직형식, 원칙, 임무에 대하여 구체적으로 정하였다. 동 조례 제9조에서 “당사자는 인민조정위원회의 주관아래에 이루어진 조정합의를 이행해야 한다.”고 정하였다. 인민조정합의의 효력을 규정으로 둔 것은 “인민조정합의와 관련한 민사사건의 약간규정(最高人民法院关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定)”<sup>71)</sup>이 최초인데, 동 규정 제1조에는 “인민조정위원회의 조정이 이루어져 민사권리의무(民事权利义务)의 내용이 갖추어지고, 양당사자의 서명이나 날인된 조정합의는 민사계약으로서의 성질을 갖는다.”고 정함으로써 조정합의의 효력을 민사계약으로 보고 있다. 그러나 인민조정법은 제31조에서 조정합의(调解协议)의 효력에 대하여는 민사계약으로 규정하지 아니하고 인민조정위원회를 거쳐 이루어진 조정합의는 법적인 구속력이 있다고 함으로써 그 효력을 더욱 강화하였다.<sup>72)</sup>

### Ⅲ. 중국 조정제도의 개선점

첫째 법원조정에서 판사의 역할에 대하여 적극적으로 정리할 필요가 있다. 현행 법원조정제도의 진행절차는 구체적인 사항이 없으므로 판사가 임의적으로 조정을 진행할 수도 있다. 민사소송법에도 법원조정의 절차를 규정하고 있지만 세세한 절차는 미흡하다. 특히 법원조정에서 판사의 직권이 강하게 되면 자칫 절차적으로 공정하지 못할 경우도 생길 수 있다. 따라서 판사는 조정을 주관하되, 그 과정에서 공정하고 중립적인 지위를 가지도록 개선할 필요가 있다. 즉 판사의 직권을 축소하고 당사자자치의 원칙에 따라 사건을 잘 알고 있는 당사자들이 합의를 주도하고 결정할 수 있도록 도움을 주는 방향으로 정립해야 한다. 둘째, 조정결과에 대하여 번복할 수 있도록 정하고 있는 중국 민사소송법의 규정은 불필요하므로 삭제하는 것이 마땅하다고 할 수 있다. 당사자 사이에서 협의된 조정합의는 소송과 관련한 계약의 일종으로서 계약법의 논리를 적용하는 것이 타당함에도 민사소송법은 무의미하게도 당사자에게 조정합의를 번복할 수 있도록 정함으로써 조정합의의 구속력이 일방당사자에 의해 몰각되는 불합리한 사태를 초래하고 있다. 따라서 당사자 사이에 조정합의의 번복에 관한 규정을 삭제하여 조정합의의 강제력을 확보할 필요가 있다. 조정합의는 사법상 계약의 효력과 공법상의 강제집행력도 동시에 갖게 된다. 그러므로 조정이 성립되면 계약의 효력이 발생되기 때문에 당사자가 임의로 취소하지 못하도록 해야 한다. 다만, 정당한 이유가 있는 경우에는 예외적으로 조정합의를 번복할 수 있는 여지를 두는 것이 필요할 것이다. 셋째, 소송상 화해합의가 이루어진 경우에도 일방이 소송의 취

71) 《最高人民法院关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》已于2002年9月5日由最高人民法院审判委员会第1240次会议通过。现予公布，自2002年11月1日起施行。最高人民法院，2002年9月16日。

72) 중국에서 민법상의 화해에 대하여 독자적인 계약의 한 유형으로 정하지 않고 있기 때문에 조정합의의 효력에 대하여 민사계약의 효력으로 일응 해석하는 것이 바람직하다. 장송정, 전개논문, 175면.

하신청이 있게 되면 법원은 법률의 규정에 따라 소의 취하를 허가하고 그 절차를 종료하게 된다. 이때에도 당사자 간에 이루어진 화해합의는 강제집행력이 없으므로 일방이 이를 번복하여 의무를 이행하지 않는 경우에는 이를 강제할 수 없기 때문에 부득이 소송에 의하는 수밖에 없다. 따라서 불필요한 소송 등이 발행하지 않도록 소송상 화해의 효력이나 절차 등에 대한 명문규정이 필요하다고 하겠다. 넷째, 중국은 사회주의 국가임에도 노동분쟁을 해결하는데 있어서는 탄력적인 구조를 이루고 있다.<sup>73)</sup> 그럼에도 불구하고 노동쟁의 중재위원회는 행정기관과 독립적인 위치를 확보하지 못한 채 당해 인민정부에 의해 설립되고 또 노동주무부서에 소속됨으로써 그 고유기능을 제대로 살리지 못하고 유명무실한 기구로 전락되었다. 분쟁이 발생하여 이를 해결하는 경우에는 노사정(勞使政) 3자 형태 즉 근로자단체와 사용자단체 그리고 공익성격인 단체들이 합의를 이끌어 내는 것이 바람직한데 노동쟁의중재위원회는 중재원이 대부분 노동주무부서의 공무원이기 때문에 노동행정업무와 노동중재업무 두 가지를 겸직할 수밖에 없어서 중재과정에서 행정적인 영향을 많이 받게 된다. 특히 독립적인 예산이 없기 때문에 노동주무부서의 예산에 의지하게 되므로 사실상 행정중재로 전락되었으므로 이를 개선하여야 한다. 다섯째, 중국정부는 농민, 농업, 농촌문제 등 삼농문제의 발생이 심각한 사회문제로 떠오르자 이것이 사회주의 계획경제체제를 망가뜨릴 수 있는 중대한 요인으로 인식하고 그 문제해결에 심혈을 기울여 왔다.<sup>74)</sup> 중국의 농촌토지에 대한 소유권과 사용권 등은 토지관련 법령에 잘 구비되어있음에도 재산권의 분쟁이 많이 생기고 있는데 이는 농지와 관련된 법령이 매우 복잡하고 이해하기 어렵기 때문이다. 따라서 농지관련 법령을 보다 간명하고 실무적으로 규정함으로써 누구든지 이해할 수 있도록 정비할 필요가 있을 것이다. 또한 농지관련 문제들이 생기는 경우에도 지방정부 또는 당해 관련기관들이 비공식적인 방법으로 해결하였으나 이제는 조정을 통하여 보다 합리적으로 해결하는 것이 바람직하고 하겠다. 여섯째, 의료사고처리조례(医疗事故处理条例) 제46조에 의거하여 지방은 지방행정조정위원회를 구성하는데 이때에도 그에 대한 인적구성과 구체적인 내용이 미흡함으로 인하여 조정에 어려움을 겪고 있다. 또한 의료분쟁조정을 하는 경우에는 조정인이 분쟁을 해결할 수 있는 법률적 지식과 의학적 지식을 갖추어야 하는데 이에 대한 조정인들의 소양이 부족한 점도 보완하여야 할 사항이다. 아울러 관련규정들의 용어에도 ‘조정’과 ‘처리’를 구분하지 못하여 혼란이 생기기도 하므로 이를 개선하는 것도 필요하다.<sup>75)</sup> 일곱째, 신방제도의 개선이 필요하다. 신방은 법령에 따라 처리한 사안도 이를 부정하는 경우가 종종 발생함으로써 결과를 예측하기가 어려워 일반인의 불신을 크게 조장하였을 뿐만 아니라 재판에도 관여함으로써 법원의 독립에도 커다란 위협요인으로 되었다. 특히 제반 분쟁을 중앙이나 지역의 지도자 또는 유

73) 金容吉, 전제 “中國 勞動爭議의 仲裁에 관한 考察”, 2009, 149면.

74) 金용길, 전제 “중국 농지임대차분쟁의 중재에 관한 고찰”, 158면.

75) 金正진, 전제논문, 130면.

력자를 통하여 해결하고자 하는 것이 일반화됨으로써 조정을 정착시키는데 지장을 초래하고 있다. 따라서 정치적인 성격으로부터 비롯되는 신방제도를 합법적인 절차 내에서 분쟁을 해결할 수 있도록 신방절차를 보다 명확하게 정하고 아울러 신방제도를 이용하는 비용을 효율적으로 개선하는 것이 필요하다. 여덟째, 민간조정 형태인 인민조정제도를 더욱 활성화할 필요가 있다. 그동안 거주지와 근무지 중심으로 구성된 인민조정제도가 유동인구의 대이동에 따라 생기는 대책을 제대로 마련하지 못함으로써 인민조정제도가 정착하지 못하고 있는데 이를 개선하는 것이 필요하다. 아울러 법률적인 지식은 물론 다양한 소양을 갖춘 전문 조정인을 양성하는 것이 보다 시급하다고 하겠다.

#### IV. 결론

조정은 중국에서 아주 오래 된 역사를 지닌 전통적인 분쟁해결 방식이다. 오늘날도 역시 분쟁 해결방식으로서 활용도가 가장 큰 자리를 차지하고 있고 또한 그 기능도 매우 중요하다. 즉 사회의 제 모순을 해소시키고 국가를 안정적으로 수호하는 데 있어서 조정의 기능적 역할은 매우 중요하다고 할 수 있다. 분쟁이 발생하여 이를 해결하는 방법으로는 재판상 해결 또는 재판외의 해결방법이 있는데 여러 사유로 인하여 소송을 대신하여 분쟁을 해결하는 대체적 분쟁해결방법이 세계적으로 널리 활용되게 되었다. 재판외 해결방법인 ADR으로는 당사자 사이에 협상이나 조정, 중재제도 등이 있는데 이러한 ADR 중에서도 조정제도는 여러 가지 많은 장점을 가지고 있다.

중국에서도 분쟁을 해결하는 방법으로 4가지제도가 있는데 신방제도, 조정제도, 중재제도 그리고 법원의 재판제도가 그것인데 그 중에서도 조정의 역할과 기능은 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 중국이 전체적으로 소득수준이 점점 높아지고, 경제가 발전함에 따라 분쟁의 발생도 급속도로 늘어나게 되었는데 이를 원만히 해결하기 위하여는 화해사회(和諧社會)를 건설하고 화해사법(和諧司法)의 조성이 매우 필요함을 알게 되었다. 이에 따라 최고인민법원은 각급 법원에 시달하여 민사 재판 시에는 조정을 우선하도록 하였기 때문에 실무적으로도 많이 이용되고 있다.

그동안 경제발전이 급격하게 이루어진 결과 빈부의 차이의 발생이나 도시와 농촌의 격차 등이 발생함에 따라 해결하여야 할 사회적인 문제가 대두되었는데 이러한 제반 상황을 해결하기 위하여 중국정부는 조화사회(和諧社會)라는 구호를 세우고 사회질서의 확립 등을 추진하여 왔다. 특히 중국은 올해에 경제사회 발전목표, 특히 전면 샤오강(小康)사회 건설과 빈곤탈피를 강력히 실현하고자 하고 있는데 제반 분쟁을 다양한 조정방법으로 해결한다면 무엇보다도 효율적이고 국가발전의 목표에도 부합할 것이다. 그러나 중국은 조

정을 중요시함과 동시에 우선 먼저 조정이 일종의 법적 절차로서 반드시 지켜야 할 최저 한도의 공정성과 공평성을 훼손하지 않는 정책도 중시해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 姜玆中, “中國民事訴訟法上の 調停·仲裁·裁判方式에 관한 考察”, 「人權과正義」, 283, 대한변호사협회, 2000.
- 고재중, “중국의 금융ADR 제도에 대한 법적 고찰”, 사회과학논집, 통권16호, 선문대학교 사회과학대학, 2014.
- 공금평·김정진, “중국 민사소송상화해제도에 관한 고찰”, 「中國法研究」, 제28집, 韓中法學會, 2016.
- 邱星美, “中国司法调解六十年变迁与思考”, 「韓國民事訴訟法學會誌」, 제18권 제2호, 한국민사소송법학회, 2014.
- 邱星美·王秋兰, 「调解法学」, 厦门大学出版社, 2007.
- 김용길, “중국의 중재법과 몽골의 중재법에 대한 비교법적 고찰”, 「仲裁研究」, 제26권 제4호, 韓國仲裁學會, 2016.
- 김용길, “금융분쟁에 있어서 ADR제도의 효율적인 운영방안”, 「仲裁研究」, 제24권 제2호, 韓國仲裁學會, 2014.
- 김용길, “중국 농지임대차분쟁의 중재에 관한 고찰”, 「仲裁研究」, 제21권 제3호, 韓國仲裁學會, 2011.
- 金容吉, “中國 勞動爭議의 仲裁에 관한 考察”, 仲裁研究, 제19권 제2호, 韓國仲裁學會, 2009.
- 김용길, “中國의 仲裁制度에 관한 管見 : 中國 物權法の 制定을 中心으로”, 「仲裁研究」, 제17권 제3호, 韓國仲裁學會, 2007.
- 김중년, “중국의 상사조정제도와 그 시사점에 관한 연구”, 「貿易商務研究」, 제66권, 한국무역상무학회, 2015.
- 김상찬, “중국의 법원조정에 관한 연구”, 「法과 政策」, Vol.22 No.3, 제주대학교 법과정책연구소, 2016.
- 김정진, “중국 의료분쟁조정제도에 관한 고찰”, 「中國法研究」, 제24집, 韓中法學會, 2015.
- 金鎬, “중국의 법원조정에 관한 연구”, 「中國法研究」, 제12집, 韓中法學會, 2009.
- 동등·김석철, “중국의 대외무역 분쟁해결제도에 대한 고찰”, 「무역보험연구」, 제15권 제2호, 한국무역보험학회, 2014.
- 마광, “중국의 민간조정제도에 관한 연구”, 「민사법의 이론과 실무」, 통권제14권 제2호, 민사법의 이론과 실무학회, 2011.



- 蘇在先·于黎黎, “中國調解制度的新發展 : 律師調解制度考察”, 「慶熙法學」, 제50권 제1호, 경희법학연구소, 2015.
- 孫漢琦, “中國의 人民調停制度에 관한 연구”, 「比較私法」, 제10권 제3호 통권 제22호, 韓國比較私法學會, 2003.
- 楊立新, 「物權法(第3版)」, 中國人民大學出版社, 2009.
- 梁慧星·陳華彬, 「物權法(第四版)」, 法律出版社, 2007.
- 언론중재위원회, “중국의 법문화로 살펴본 인민조해(人民調解) 제도의 특징”, 「조정을 위한 실득과 수사 의 자료」, Vol. 7, 언론중재위원회, 2013.
- 오원석·이경화, “중국의 “중재와 조정의 결합” 제도와 시사점”, 「貿易學會誌」, 제38권 제4호 통권 제103호, 韓國貿易學會, 2013.
- 王利明·尹飛·程嘯, 「中國物權法教程」, 人民法院出版社, 2007.
- 우광명, “중국 재판외분쟁해결제도의 문제점과 활성화방안에 관한 연구 : 인민조정제도와 중재제도를 중심으로”, 「國際商學」, 제21권 제1호, 韓國國際商學會, 2006.
- 이경화·서경, “중국 중재조정 의 적법성에 관한 연구”, 「貿易商務研究」, 제69권, 한국무역상무학회, 2016.
- 李時潤, 「新民事訴訟法」, 博英社, 2010.
- 李萬熙, “中國의 調停制度”, 「저스티스」, 26,1, 韓國法學院, 1993.
- 장송청, “중국의 인민조정제도 개관”, 「성균관법학」, Vol.23 No.3, 성균관대학교 법학연구소, 2011.
- 田毅平, “中國“大調解” 糾紛解決機制研究”, 「Dong-A journal of international business transactions law」. Vol. 7, Dong-A university, 2012.
- 陳志·趙東濟, “중국의 기업분쟁조정처리체계에 관한 고찰”, 「中國研究」, 제47권, 한국외국어대학교 국제지역연구센터 중국연구소, 2009.
- 정용균, “중국의 민간조정제도 논쟁 연구 : 세 가지 논점을 중심으로”, 「국제지역연구」, 제14권 제2호, 한국외국어대학교 국제지역연구센터, 2010.
- 崔建遠, 「物權法」, 中國人民大學出版社, 2009.
- 허대원, “중국 인민조정법에 관한 연구”, 「一鑑法學」, 제22호, 한국학술정보, 2012.

## ABSTRACT

### A Study of the Mediation System in China

Kim, Yongkil

Using the Alternative Dispute Resolution (ADR) system to resolve disputes, rather than going through lawsuits, is used widely all across the world. The mediation system in the ADR has many advantages. Mediation is an ancient Chinese original dispute settlement system. The Chinese government tries to insure mediation to settle the disputes in business activities. There has been a stark increase in disputes following economic development and, in order to solve this, the Supreme People's Court has placed mediation as a priority in civil suits.

In particular, China intends to powerfully move forward by building a "Moderately Prosperous Society" and to eradicate poverty as this year's economic and social development goal. Solving disputes through mediation would, above all else, be effective and be appropriate to the national development's goals. China should also provide policies that are fair and do not damage equality while it operates the mediation system.

**Key Words** : China, lawsuit, mediation, arbitration, Alternative Dispute Resolution