

행정형 ADR의 입법현황과 개선방안에 관한 연구

박철규*

차 례

- I. 서 론
- II. 연구의 기준과 방법
 - 1. 분석의 범위 및 기준
 - 2. 연구목적 및 방법
- III. 우리나라 행정형 ADR의 입법 현황 분석표
- IV. 우리나라 행정형 ADR 입법현황에 대한 분석과 평가
 - 1. 행정형 ADR의 근거 법령과 구성
 - 2. 행정형 ADR의 절차 관련 규정
 - 3. 행정형 ADR의 유형과 효력
- V. 우리나라 행정형 ADR제도의 개선방안
 - 1. 행정부처에 대한 ADR의 지도 및 홍보 전담기구 필요
 - 2. 행정형 ADR기구의 사무국 설치 기준 마련
 - 3. 행정형 ADR 절차의 공통 사항 통일성 필요
 - 4. 행정형 ADR 방식의 개선 및 다양화 모색
 - 5. ADR기본법 또는 행정형 ADR법의 제정
- VI. 결 어

* 국회 의정연수원 교수, 법학박사(JSD), 변호사(USA)

접수일자 : 2014. 4. 30. / 심사일자 : 2014. 5. 26. / 게재확정일자 : 2014. 5. 30.

I. 서론

행정형 ADR이란 법령에 근거하여 행정부나 정부 산하의 공적인 기관 등에 설치된 분쟁해결기구에 의해서 소송 외의 방법으로 분쟁을 해결하는 제도를 말한다.¹⁾ 이러한 분쟁해결기구는 정부와 민간 사이 또는 정부 기관 간의 갈등이나 분쟁을 조정할 뿐만 아니라 공공기관의 업무와 관련하여 민간 사이에 발생하는 이해관계에 관한 분쟁을 해결하기도 한다. 미국에서는 연방정부나 주정부 차원에서 다양한 행정형 분쟁해결기구가 있고,²⁾ 우리나라에서는 법령상의 근거 하에 분쟁조정위원회, 분쟁심의회, 분쟁조정협의회 등 다양한 형태로 설치되어 운영되고 있다.

행정형 ADR에 대한 그동안의 연구에서는 환경분쟁조정위원회나 언론중재위원회, 소비자분쟁조정위원회와 같이 운영 실적이 축적된 분쟁조정기구들을 중심으로 그 운영실태와 개선방안들을 제시하는 연구들이 주로 많았다.³⁾ 행정형 ADR기구의 법적·제도적 기반, 구조 및 기능, 조직과 권

1) 행정형 ADR 기구에 행정심판위원회를 포함하여야 하는가에 대해서는 통일되어 있지 않다. ‘소송 외의’ 방법으로 분쟁을 해결한다는 점을 엄격히 해석하면 행정심판도 행정형 ADR의 일종이라는 입장이 있는가 하면, 행정심판도 당사자 사이에 소송과 같이 대립적(adversarial)인 구조 하에서 타협이나 조정보다는 법률적 판단에 근거하여 승리와 패배를 구별한다는 점에서 ADR의 형식으로 볼 수 없다는 입장도 있다. 본 연구에서는 행정심판의 소송과 같은 정도의 공식적 성격과 유연한 타협 과정의 결여 등을 감안하여 행정형 ADR에서 제외하고자 한다. Tina Nabatchi는 미국 연방정부의 ADR 제도화에 관한 연구에서 행정심판을 소송과 같이 ADR에서 제외하고 있다. “Alternative dispute resolution ... is an umbrella term ... used in lieu of traditional judicial and administrative dispute resolution processes, such as litigation and administrative adjudication.” Tina Nabatchi, “The Institutionalization of Alternative Dispute Resolution in the Federal Government”, *Public Administration Review*, 67(4), 2007, p. 646.

2) 임동진, *대안적 갈등해결방식(ADR)제도의 운영실태 및 개선방안 연구*, 한국행정연구원, 2012, 290-297쪽 참조.

3) 김영옥·임유진, “언론-소스 간 갈등해소와 ‘조정’ 기능 강화장치로서의 언론중재제도 연구”, 『한국언론학보』 제54권1호, 2010; 홍준형 “환경갈등과 조정: 쟁점과 대안”, 『환경법연구』, 2010; 하혜영, “환경분쟁에서 조정성립의 결정요인에 관한 연구: 조성성립 요인의 판결과 예측을 중심으로”, 『한국행정학보』, 2009; 강정혜, “대체적 분쟁해결(ADR)로서의 환경분쟁조정과 환경소송”, 『환경법연구』 제30권3호, 2008; 김인숙, “내용분석을 통한 소비자 분쟁조정 실태 연구”, 『소비자문제연구』 제32호, 2007; 조홍식, “대안적(代案的) 분쟁해결제도(ADR)의 경제학: 환경분쟁조정제도에 대한 평가를 중심으로”, 『법학』, 2006; 김상수, “환경분쟁해결을 위한 재판과 ADR의 역할 분담”, 『환경법연구』 제28권1

한 등에 대한 부분적인 연구는 있어 왔지만,⁴⁾ 행정형 ADR의 전체적인 현황이나 전반적인 운영실태 등에 대한 연구는 거의 없는 실정이다.⁵⁾ 이에 본 연구는 그동안 행정형 ADR에 대해 부분적으로는 검토가 꽤 있었으나 전체적인 현황에 대하여 총체적으로 망라하여 분석한 연구는 거의 없는 상황에 주목하였다. 따라서 본 연구의 목적은 행정형 ADR기구의 전체적인 입법 현황을 정리하여 분석·검토하고 그 문제점을 진단하여 개선방안을 도출하는 데 있다.

II. 연구의 기준과 방법

1. 분석의 범위 및 기준

본 연구는 우리나라 행정형 ADR의 입법 현황을 분석하기 위해 그 분석 대상의 범위를 정하는데 몇 가지 점에 착안하였다. 첫째로 행정형 ADR기관으로 분류되는 것을 살펴보면, 행정기관으로 국민권익위원회, 국가인권위원회, 노동위원회, 환경분쟁조정위원회 등이 있고,⁶⁾ 행정기관의 산하기관으로는 한국소비자원, 한국정보통신진흥원, 한국인터넷진흥원, 한국공정거래조정원, 한국의료분쟁조정중재원 등이 있으며, 그 외 언론중재위원회 같은 독립적인 기관이 있다. 그런데 행정기관의 산하기관의 경우 그 자체와는 별도로 그 기관 소속 하에 분쟁해결을 위한 분쟁조정위원회 등을 두고 있는 경우가 많다. 따라서 본 연구에서는 분석의 통일성과 기준 마련을 위하여 ADR 기능을 수행하는 관련 행정기관 중에서도 위원회

호, 2006; 이희정, “환경분쟁의 발생배경, 유형, 그리고 대책”, 『환경법연구』, 2006.

4) 임동진, “행정형 ADR 기구의 운영실태 및 개선방안 연구”, 한국행정학보제47권제3호, 2013 가을; 심준섭, “국내 행정형 ADR 기구의 비교분석: 문제점과 대안”, 『공존협력연구』창간호, 2012. 12; 하혜영, “행정형 ADR 기구의 제도설계에 대한 비교 연구”, 『분쟁해결연구』제10권제2호, 2012. 8; 김연, “법원이 관여하지 않는 특별 조정절차의 검토”. 『민사소송』, 2010; 함영주, “우리 법제 하 행정형 ADR의 현황과 과제”, 『언론중재』제29권제1호, 언론중재위원회, 2009 봄; 유병현, “법원 외 분쟁조정위원회의 발전방향”, 『고려법학』제43호, 2004; 김준한, “행정부와 대체적 분쟁해결제도”. 『한국행정학보』, 1996.

5) 임동진, 위의 글, 136쪽.

6) 하혜영, 위의 글, 43쪽.

의 명칭을 가지고 있는 행정기관을 분석대상으로 하고, 행정기관의 산하기관이나 민간기관에 대해서도 한국공정거래조정원, 한국의료분쟁조정중재원, 한국소비자원과 같은 기관 자체들을 대상으로 하기보다 그 기관에서 분쟁해결을 위해 부수적으로 설치되어 있는 위원회 형식의 ADR기구(공정거래분쟁조정협의회, 의료분쟁조정위원회, 소비자분쟁조정위원회 등)들을 분석의 대상으로 하고자 한다. 둘째로 행정형 ADR기구의 입법 현황에 대한 분석의 범위를 정함에 있어 현행 법령 중에서 법률과 대통령령 상에 규정된 ADR기구를 대상으로 하기로 하였다. 대통령령보다 하위에 있는 부령(시행규칙)이나 각 기관의 자체 법규 또는 정관상에 분쟁조정위원회의 설치가 규정되는 경우도 있으나⁷⁾ 분석의 일관성과 입법 현황의 전체적인 파악을 쉽게 하기 위하여 부령 이하의 설치 규정에 대하여는 제외하기로 하였다. 셋째로 집행기관에 부수적으로 설치되어 있는 행정형 ADR기구가 분쟁조정위원회의 명칭으로 되어 있는 경우가 많으나 개별법령과 기구의 성격에 따라 심의위원회, 분쟁심의회, 협의회, 관리위원회, 조정부와 같이 다양하게 설치되어 있는 것이 현실이다. 본 연구에서는 그 명칭과 관계없이 분쟁의 조정 내지는 해결을 위하여 설치되어 ADR 기능을 하는 기구들을 모두 분석의 대상으로 하였다.

2. 연구목적 및 방법

본 연구의 목적은 첫째로 행정형 ADR기구의 전체적인 입법 현황을 정리하여 파악하는데 있다. 현행 우리나라의 법령상 어느 분야에 어떠한 행정형 ADR기구가 어느 정도로 구성되어 있는가를 파악하고자 하는 것이다. 어느 부처 소관에서 ADR을 많이 활용하는지도 드러나게 될 것이다. 둘째로 최근들어 ADR이 확산되고 행정형 ADR기구를 설치하는 법령이 증가하고 있는 현상에 주목하고, 행정상의 분쟁조정기구를 규정함에 있어

7) 자본시장과 금융투자업에 관한 법률에 의한 시장감시위원회는 자체 규정으로 분쟁조정규정을 두고 있고, 그 규정으로 '분쟁조정심의위원회'의 설치를 규정하고 있다. 따라서 민간형 ADR로 볼 여지가 있으나 시장감시위원회 자체가 법률에 의해 규정되어 있어 본 연구에서는 행정형 ADR로 분류하였다. 시장감시위원회 분쟁조정규정(제13조) 참조.

입법상의 어떠한 추세나 기준이 있는지를 탐색해 보고자 한다. 셋째로 행정형 ADR기구에 대하여 전체적으로 법률에 근거한 기구와 하위 대통령령에 의거하여 규정된 기구의 실태를 알아보고, 어떠한 형식으로 구성되어 있으며 사무국의 지원을 받고 있는 기구와 그렇지 않은 기구의 현황 및 그 설치의 기준이 있는지 등을 알아보고자 한다. 넷째로 개별적인 분석으로서 법령상 규정되어 있는 행정형 ADR기구의 분쟁해결 절차에 있어 공통적으로 중요하게 취급되는 사항이 무엇이고, 소홀하게 규정되고 있는 절차는 어느 것인가를 식별하고자 한다. 다섯째로 행정형 ADR에서 가장 논란이 되고 있는 행정상의 조정의 효력에 대하여 법령에서 주목하고 있는 입장은 어느 것이며 추세상의 변화는 어떤지 등에 대하여 알아보고자 한다.

본 연구를 하기 위하여 선행 연구에서 분석 대상이 된 행정형 ADR기구들을 검토하였다. 그 결과 기존 연구에서 예시된 행정형 ADR기구들은 대상 기구의 숫자로나 분석 단위에 있어 제한적인 경향을 보였다. 또 아직까지 행정형 ADR을 정부에서 공식적으로 일괄하여 조사를 하거나 통계를 내어 발표한 자료는 찾아볼 수가 없기 때문에, 본 연구에서는 분석 대상을 정함에 있어 선행 연구에서 분석 대상이 된 행정형 ADR기구들을 중복적으로 체크하였고 추가적으로 국회법률정보시스템과 법제처의 국가법령정보센터에서 ‘분쟁조정’, ‘조정위원회’ 등의 키워드를 사용하여 각 법령의 내용을 검색하여 현행 법령상의 행정형 ADR기구들을 탐색해 냈다.

분석 대상 위원회를 선정함에 있어서 어떤 기준으로 하여야 할지를 정하는 것도 쉽지 않았다. 우선 독립적인 조직 자체인 위원회(국가인권위원회, 노동위원회 등)와 그 안에 있는 분쟁조정위원회를 어떻게 취급할 것인가도 문제가 되었다. 예를 들어 국가인권위원회는 그 안에 별도의 조정위원회가 있으므로 조정위원회를 분석 대상으로 한 반면, 국민권익위원회는 그 안에 소위원회와 분과위원회를 가지고 있으나 별도의 분쟁조정위원회 같은 기구가 설치되어 있지 않으므로 국민권익위원회 자체를 대상으로 하였다. 또한 노동위원회의 분과위원회적인 성격과 독립적인 분쟁조정을 위한 기구로서의 성격⁸⁾을 함께 갖고 있는 차별시정위원회, 조정위

원회, 중재위원회, 교원노동관계조정위원회, 공무원노동관계조정위원회 등은 노동위원회와는 별도로 분석의 대상으로 추가하였다.⁹⁾ 또한 그 명칭이 심의위원회, 협의회 등으로 되어 있는 것 중에서 일부는 분쟁해결을 위한 ADR기구로 분명히 구별될 수 있으나 어느 것은 애매한 경우도 있어 대상에서 제외된 것도 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 탐색된 행정형 ADR기구들은 우리나라의 법령상 행정형 ADR에 대한 전체적인 규정 실태를 망라하여 검토함으로써 총괄적인 현황을 파악하고 의미 있는 분석 결과를 도출함에 있어서는 큰 지장이 없을 것으로 본다.

Ⅲ. 우리나라 행정형 ADR의 입법 현황 분석표

ADR은 수행하는 주체가 어디인가를 기준으로 사법형, 민간형, 행정형으로 분류된다. ① 사법형 ADR은 법원에 의해 이루어지는 민사조정, 가사조정을 비롯해서 재판상 화해, 제소전화해 등을 들 수 있다. ② 민간형 ADR은 사인간의 분쟁을 해결하기 위하여 민간기관이나 단체에 설치되어 있는 경우로 대한상사중재원을 대표적인 민간형 ADR기구로 꼽는데 이의가 없는 것 같다. ③ 행정형 ADR은 그 분류가 그리 간단하지는 않다. 첫째로 행정기관 자체이거나 행정기관 내에 설치된 ADR기구가 있다. 둘째로 행정기관 산하기관에 설치되어 있는 경우이다. 셋째로 민간기관이나 단체에 설치되어 있는 경우가 있다. 여기에서 행정형 ADR 중 세 번째인 민간기관이나 단체에 설치되어 있는 경우와 민간형 ADR을 구별하기가 어려운 경우가 발생할 수 있다. 실제로 적지 않은 연구에서 그 구별을 달리하는 경우가 나타나고 있다. 가맹사업거래분쟁조정협의회에 대하여 민간형으로 분류하는 견해가 있는가 하면¹⁰⁾ 행정형으로 분류하기도 한다.¹¹⁾

8) 예를 들어 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 제15조제1항에 의하면 '공무원노동관계조정위원회'는 전원회의와 소위원회를 두게 되어 있어 독립적인 분쟁 조정을 위한 ADR기구로서의 성격을 명백히 알 수 있다.

9) 노동위원회법 제15조(회의의 구성등) ① 노동위원회에는 전원회의 외에 그 권한에 속하는 업무를 부문별로 처리하기 위하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 심판위원회·차별시정위원회·조정위원회·특별조정위원회·중재위원회·교원노동관계조정위원회 및 공무원노동관계조정위원회(이하 "부문별위원회"라 한다)를 둔다.

하도급분쟁조정협의회에 대하여도 민간형으로 분류하는 견해가 있는가 하면¹²⁾ 행정형으로 분류하기도 한다.¹³⁾ 이 밖에 소비자단체의 자율분쟁조정위원회, 소비자분쟁조정위원회, 인터넷주소분쟁조정위원회 등에 대해서도 견해가 갈린다. 이와 같이 행정형 ADR 중에서 민간기관에 의해서 설치되는 ADR기구와 민간형 ADR기구를 구별하는데 뚜렷한 기준을 찾아보기가 어려운 것이 현실이다. 본 연구에서는 민간형 ADR로 일반적으로 분류되는 것(자율적 분쟁조정위원회, 통관업분쟁·고충조정위원회 등)을 제외하고는 민간기관에 의해 설치되는 분쟁조정기구라 할지라도 법률이나 대통령령에 그 고유 명칭까지 규정되어 있고, 그 민간기관이 정부로부터 재정적 지원을 받거나 업무적으로 긴밀히 연계되어 정부의 사업을 대행하는 역할을 하는 성격을 가질 경우 가급적이면 행정형 ADR로 분류하여 검토할 것이다. 법률이나 대통령령에 그 고유 명칭까지 직접 규정하는 것은 정부의 관리 의지가 표현된 것이라 할 수 있고, 민간기관의 ADR은 기본적으로 그 명칭이나 설치 여부를 민간기관의 자율에 맡기는 것이 원칙이기 때문이다.

이러한 원리를 바탕으로 앞에서 설명한 분석의 범위 및 기준을 적용하여 2014년 4월을 기준으로 분석 대상 행정형 ADR기구를 표로 정리하였다. 분석표를 작성함에 있어서는 행정형 분쟁해결 절차에 있어 법령상 갖춰야 할 기본적인 핵심 사항이 무엇일까에 중점을 두어 분석 요소를 결정하였다. 우선 ADR기구의 설치 근거를 보기 위하여 근거법령과 그 법령의 소관 부처를 분석 요소로 하였고, ADR기구의 구성을 알아보기 위하여 사무국(처) 규정, 위원 수, 위원의 임기(연임 여부 포함), 위원의 제척·기피·회피 등을 분석 요소로 삼았다. 또 행정형 ADR의 분쟁해결 절차를 파악하기 위하여 의결정족수, 절차의 비공개, 비밀유지, 조정안 작성

10) 김연, “법원이 관여하지 않는 특별 조정절차의 검토”. 『민사소송』, 2010, 50쪽; 유병현, “법원 외 분쟁조정위원회의 발전방향”, 『고려법학』제43호, 2004, 246쪽.

11) 하혜영, “행정형 ADR 기구의 제도설계에 대한 비교 연구”, 『분쟁해결연구』제10권제2호, 2012. 8, 43쪽; 함영주, “우리 법제 하 행정형 ADR의 현황과 과제”, 『언론중재』제29권제1호, 언론중재위원회, 2009 봄, 29쪽.

12) 김연, 위의 글, 50쪽.

13) 하혜영, 위의 글, 43쪽; 함영주, 위의 글, 29쪽.

기일, 조정안 수락 기일, 당사자 등의 절차참여 등을 분석 요소로 하였으며, 행정형 ADR이 사용되는 유형과 효력을 알아보기 위하여 분쟁해결의 유형과 그에 대한 효력, 소멸시효 등을 분석 요소로 삼았다.

번호	1	2	3	4	5
위원회명	국가계약분쟁 조정위원회	민간투자사업 분쟁조정 위원회	우체국보험 분쟁조정 위원회	인터넷 주소 분쟁조정 위원회	전자문서·전자거래 분쟁조정 위원회
근거법	국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률	사회기반시설에 대한 민간투자법	우체국예금·보험에 관한 법률	인터넷주소 자원에 관한법률	전자문서 및 전자거래 기본법
소관 부처	기획재정부	기획재정부	미래창조 과학부	미래창조 과학부	미래창조 과학부
사무국(처)	X	X	X	0	0
위원 수	15인 이내 (시행령)	9인 이내	11인 이내 (시행령)	30인 이내	15~50인
위원의 임기(연임)	2년 (연임가능) (시행령)	2년(시행령) (연임여부X)	2년 (연임가능) (시행령)	3년 (연임여부X)	3년(한 차례 연임가능)
의결정족수	재적 과반수의 출석으로 개의, 출석 과반수의 찬성으로 의결 (시행령)	재적 과반수의 출석으로 개의, 출석 과반수의 찬성으로 의결 (시행령)	재적 과반수의 출석으로 개의, 출석 과반수의 찬성으로 의결 (시행령)	재적 과반수의 출석으로 개의, 출석 과반수의 찬성으로 의결(시행령)	재적 과반수의 출석으로 개의, 출석 과반수의 찬성으로 의결(시행령)
위원의 제척 등	X	0(시행령)	0(시행령)	0	0
절차의 비공개	X	X	0(시행령)	X	X
비밀유지	X	X	X	0	0
분쟁해결의 유형	조정	조정 전 합의, 조정	조정	조정	조정 전 합의, 조정
조정안 작성 기일	50일 이내	90일 이내	60일 이내 (시행령)	조정부 구성 후 14일 이내	45일 이내
수락 기일	15일	15일	X	15일	15일
효력	재판상 화해	당사자 간에 조정서와 같은 내용 합의	X	당사자 간 조정안과 동일한 내용의 합의	재판상 화해
소멸시효 중단 등	X	X	X	X	X
절차 참여	00(시행령)	0	0(시행령)	0	0

행정형 ADR의 입법현황과 개선방안에 관한 연구

번호	6	7	8	9	10	11
위원회명	교권보호위원회	사학분쟁조정위원회	학교폭력대책자치위원회	개인정보분쟁조정위원회	공제분쟁조정심의위원회	(지방자치단체)분쟁조정위원회
근거법	교원예우에 관한 규정(시행령)	사립학교법	학교폭력예방 및 대책에 관한 법률	개인정보보호법	새마을금고법	지방자치법
소관 부처	교육부	교육부	교육부	안전행정부	안전행정부	안전행정부
사무국(처)	X	O(시행령)	X	O	X	X
위원 수	학교: 5인~10인 시·도: 7인~10인 (시행령)	11인	5인~10인	20인 이내	5인~9인 (시행령)	11인 이내
위원의 임기(연임)	학교: X 시·도: 3년(한 차례 연임) (시행령)	2년 (한 차례 연임)	2년(시행령) (연임여부X)	2년(1차 연임 가)	2년 (시행령) (연임 가능)	3년 (연임 가)
의결정족수	X	X	재적 과반수의 출석으로 개의, 출석 과반수의 찬성으로 의결 (시행령)	재적 과반수의 출석 개의, 출석 과반수의 찬성 의결	재적 과반수의 출석과 출석 과반수의 찬성으로 의결 (시행령)	7명 이상의 출석으로 개의, 출석 3분의2 이상 찬성으로 의결
위원의 제척 등	X	O(시행령)	O(시행령)	O	X	X
절차의 비공개	X	X	O	O (시행령)	X	X
비밀유지	X	X	O	X	X	X
분쟁해결의 유형	조정	조정	조정	조정 전 합의, 조정	조정	조정
조정안 작성 기일	X	X	1개월	60일 이내	60일 (시행령)	X
수락 기간	X	X	X	15일 이내	X	X
효력	X	X	X	재판상 화해	X	X
소멸시효 중단 등	X	X	X	X	X	X
절차 참여	X	O(시행령)	X	O	O(시행령)	OO

번호	12	13	14	15	16	17
위원회명	언론중재 위원회	콘텐츠 분쟁조정 위원회	한국저작권위원회	농수산물 전자거래 분쟁조정 위원회	분쟁 조정 위원회	분쟁조정위원회
근거법	언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률	콘텐츠 산업 진흥법	저작권법	농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률	농업 협동 조합법 시행령	산림 조합법
소관 부처	문화체육 관광부	문화체육 관광부	문화체육 관광부	농림축산 식품부	농림 축산 식품부	농림축산 식품부
사무국(처)	0	0	X	X	X	X
위원 수	40인~90인	10명~30인	20인~25인	9인 이내	X	9인 (시행령)
위원의 임기(연임)	3년(한 차례 연임)	3년(1회 연임)	3년 (연임가능)	2년(시행령) (연임여부X)	X	X
의결정족수	재적 과반수 출석과 출석 과반수 찬성 의결	X	재적 과반수 출석 개의, 출석 3분의 2이상 찬성 의결 (시행령)	재적 과반수 출석 개의, 출석 과반수 찬성 의결 (시행령)	X	X
위원의 제척 등	0	0	0(시행령)	0(시행령)	X	X
절차의 비공개	0	X	0	X	X	X
비밀유지	X	0	X	X	X	X
분쟁해결의 유형	조정 전 합의, 조정, 직권조정, 중재	조정	알선, 조정	조정 전 합의, 조정	조정	조정
조정안 작성 기일	14일 이내	60일 이내	3개월 이내 (시행령)	20일 이내 (시행령)	X	X
수락 기간	7일 (직권조정)	5일	X	X	X	X
효력	조정, 직권조정: 재판상 화해 중재: 확정판결	재판상 화해	재판상 화해	X	X	X
소멸시효 중단 등	X	X	X	X	X	X
절차 참여	00	0	0(시행령)	X	X	X

번호	18	19	20	21	22	23
위원회명	축산계열회사 업 분쟁조정 위원회	환지심의 위원회	배치설계 심의조정 위원회	산업기술 분쟁조정 위원회	산업 재산권 분쟁조정 위원회	수·위탁 분쟁조정 협의회
근거법	축산계열회사 업에관한법률	농어촌 정비법	반도체 집적회로의 배치설계에 관한 법률	산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률	발명 진흥법	대·중소 기업 상생협력 촉진에 관한 법률 시행령
소관 부처	농림축산 식품부	농림축산 식품부	산업통상 지원부	산업통상 지원부	산업통상 지원부	산업통상 지원부
사무국(처)	X	X	X	X	X	X
위원 수	9인 이내	20인 이내 (시행령)	10인~15인	15인 이내	15인~40인	10인 이내 (시행령)
위원의 임기(연임)	2년 (연임가능)	X	3년 (연임가능)	3년 (연임가능)	3년 (연임여부X)	X
의결정족수	재적 과반수의 출석과 출석 과반수의 찬성으로 의결	재적 과반수의 출석으로 개의, 출석 과반수의 찬성으로 의결 (시행령)	재적 3분의2의 출석으로 개의, 출석 과반수의 찬성으로 의결 (시행령)	재적 과반수의 출석으로 개의, 출석 과반수의 찬성으로 의결 (시행령)	재적 과반수의 출석과 출석 과반수의 찬성으로 의결 (시행령)	재적위원 과반수의 출석으로 개의, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결 (시행령)
위원의 제척 등	O	X	O(시행령)	O	O	X
절차의 비공개	X	X	X	O	X	X
비밀유지	X	X	X	O	O	X
분쟁해결의 유형	조정	조정	조정	조정 전 합의, 조정	조정	조정
조정안 작성 기일	60일 이내	X	6개월 이내	3개월 이내	3개월 이내	X
수락 기간	X	X	X	15일	X	X
효력	재판상 화해	X	재판상 화해	재판상 화해	재판상 화해	X
소멸시효 중단 등	O	X	O	X	O	X
절차 참여	X	X	OO (시행령)	O	O	X

번호	24	25	26	27	28
위원회명	시장분쟁 조정위원회	유통분쟁 조정위원회	건강보험분쟁 조정위원회	의료분쟁 조정위원회	환경분쟁 조정위원회
근거법	전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법	유통산업 발전법	국민건강 보험법	의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률	환경분쟁 조정법
소관 부처	산업통상 자원부	산업통상 자원부	보건복지부	보건복지부	환경부
사무국(처)	X	X	O	X	O
위원 수	11~15인	11인~15인	60인 이내	50~100인	15인 이내
위원의 임기(연임)	2년 (연임가능)	2년 (연임여부 X)	3년(시행령) (연임여부 X)	3년 (연임가능)	2년 (연임가능)
의결정족수	X	X	재적 과반수의 출석과 출석 과반수의 찬성으로 의결	재적 과반수의 출석과 출석 과반수의 찬성 의결	전원의 출석으로 개의, 재적 과반수의 찬성 의결
위원의 제척 등	X	X	X	O	O
절차의 비공개	X	X	X	O	O
비밀유지	X	X	X	O	X
분쟁해결의 유형	조정	조정	조정	조정 전 합의, 조정, 중재	알선, 조정, 직권 조정, 합의, 재정
조정안 작성 기일	45일 이내	시군구: 60일 이내 시도: 30일 이내	60일 이내(시행령)	90일 이내	알선: 3개월 조정, 재정: 9개월 (시행령)
수락 기간	15일	15일	X	15일	재정: 60일
효력	당사자 간에 조정서와 같은 내용의 합의	당사자 간 조정서와 동일한 내용의 합의	X	조정: 재판상 화해 중재: 확정판결	조정, 재정: 재판상 화해
소멸시효 중단 등	X	X	X	O	O
절차 참여	O	O	X	OO	OO

행정형 ADR의 입법현황과 개선방안에 관한 연구

번호	29	30	31	32
위원회명	노동위원회	차별시정위원회 (노동위원회)	조정위원회 (노동위원회)	특별조정위원회 (노동위원회)
근거법	노동위원회법	노동위원회법, 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률	노동위원회법, 노동조합 및 노동관계조정법	노동위원회법, 노동조합 및 노동관계조정법
소관 부처	고용노동부	고용노동부	고용노동부	고용노동부
사무국(처)	O	X	X	X
위원 수	근로자위원, 사용자위원:10인~50 인 공익위원: 10~70인	3인	3인	3인
위원의 임기(연임)	3년(연임가능)	3년(연임가능) (노동위원회법)	3년(연임가능) (노동위원회법)	3년(연임가능) (노동위원회법)
의결정족수	재적 과반수의 출석으로 개의, 출석 과반수의 찬성으로 의결	전원 출석으로 개의, 출석 과반수의 찬성으로 의결(노동위원회법 적용)		
위원의 제척 등	O(노동위원회법 적용)			
절차의 비공개	X(노동위원회법 제19조: 공개의 원칙 적용)			
비밀유지	O(노동위원회법 적용)			
분쟁해결의 유형	화해, 조정, 중재 등	조정, 중재	조정, 조정안에 대한 해석 또는 이행방법에 관한 견해 제시	조정,
조정안 작성 기일	X	60일 이내	일반사업: 10일 공익사업: 15일	X
수락 기간	X	X	X	X
효력	화해: 재판상 화해	조정, 중재: 재판상 화해	* 조정:단체 협약과 동일 효력 * 조정안에 대한 해석 또는 이행방법에 관한 견해: 중재재정과 동일 효력	X
소멸시효 중단 등	X	X	X	X
절차 참여	OO	OO	OO	X

번호	33	34	35	36	37
위원회명	중재위원회 (노동위원회)	교원노동 관계 조정위원회 (노동위원회)	공무원노동 관계조정 위원회 (노동위원회)	건설분쟁 조정위원회	건축분쟁 전문위원회
근거법	노동위원회법, 노동조합 및 노동관계 조정법	노동위원회법, 교원의 노동조합설립 및 운영 등에 관한 법률	노동위원회법, 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률	건설산업 기본법	건축법
소관 부처	고용노동부	고용노동부	고용노동부	국토교통부	국토교통부
사무국(처)	X	X	X	O	O
위원 수	3인	3인	7인 이내	15인 이내	15인 이내
위원의 임기(연임)	3년(연임가능) (노동위원회법 적용)			3년 (연임가능)	3년 (연임가능)
의결정족수	전원 출석으로 개의, 출석 과반수의 찬성으로 의결(노동위원회법 적용)	재적 과반수 출석 개의, 출석 과반수 찬성 의결 (노동위원회법)	재적 과반수 출석과 출석 과반수 찬성 의결	재적 과반수 출석 개의, 출석 과반수 찬성 의결	재적 과반수 출석 개의, 출석 과반수 찬성 의결
위원의 제척 등	O(노동위원회법 적용)			O(시행령)	O
절차의 비공개	X(노동위원회법 제19조: 공개의 원칙 적용)			O	O(시행령)
비밀유지	O(노동위원회법 적용)			X	X
분쟁해결의 유형	중재	조정, 중재	조정, 중재	조정 전 합의, 조정	조정, 재정, 직권 조정
조정안 작성 기일	X	30일 이내	30일 이내	60일 이내	조정: 90일 이내 재정: 180일 이내
수락 기간	15일	15일	15일	15일	조정: 15일 재정: 60일
효력	* 중재재정: 단체협약과 동일 효력 * 중재재정 해석 또는 이행방법 견해: 중재재정 동일 효력	중재재정: 단체협약과 같은 효력	중재재정: 단체협약과 같은 효력	재판상 화해	당사자 간 조정서 또는 재정 내용과 동일한 내용의 합의
소멸시효 중단 등	X	X	X	O	O
절차 참여	OO	X	X	OO	O

번호	38	39	40	41	42	43
위원회명	공동주택관리 분쟁조정위원회	공제분쟁 조정위원회	도시분쟁 조정위원회	임대주택 분쟁조정 위원회	자동차보험 진료수가 분쟁심의회	(중앙) 하천 관리 위원회
근거법	주택법	여객자동차 운수사업법	도시 및 주거환경 정비법	임대 주택법	자동차 손해배상 보장법	하천법
소관 부처	국토 교통부	국토교통부	국토 교통부	국토 교통부	국토교통부	국토 교통부
사무국(처)	X	X	X	X	O(시행령)	X
위원 수	10인 이내 (시행령)	15인 이내	10인 이내	10인 이내	18인	중앙: 50인 이내
위원의 임기(연임)	3년 (시행령) (연임 여부 X)	2년 (연임가능)	X	2년 (연임가능) (시행령)	2년 (연임가능)	2년 (연임 가)
의결정족수	X	재적 과반수 출석과 출석 과반수 찬성 의결(시행령)	X	재적 과반수 출석 개의, 출석 과반수 찬성 의결 (시행령)	X	X
위원 제척 등	X	O(시행령)	X	X	X	X
절차의 비공개	X	X	X	X	X	X
비밀유지	X	X	X	X	X	X
분쟁해결의 유형	조정	조정(법률) 조정 전 합의(시행령)	조정	조정	조정	조정
조정안 작성 기일	X	30일 이내	60일 이내	X	X	90일 이내
수락 기간	X	15일	15일	X	30일	15일
효력	당사자 간 조정서와 동일한 내용 합의	당사자 간 조정서와 동일한 내용의 합의	당사자 간 조정서와 같은 내용 합의	당사자 간 조정조서와 같은 내용 합의	당사자 간 결정내용과 같은 내용 합의	당사자 간 조정서와 같은 내용 합의
소멸시효 중단 등	X	X	X	X	X	X
절차 참여	X	O(시행령)	X	X	O	O

번호	44	45	46	47	48	49
위원회명	하자심사·분쟁조정위원회	화물운송사업 분쟁조정협의회	중앙수산조정위원회	조정위원회 (국가인권위)	국민권익위원회	가맹사업거래분쟁조정협의회
근거법	주택법	화물자동차운수사업법	수산업법	국가인권위원회법	부패방지 및국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률	가맹사업거래의 공정화에 관한법률
소관 부처	국토교통부	국토교통부	해양수산부	국가인권위원회	국민권익위원회	공정거래위원회
사무국(처)	0(시행령)	X	X	X	0	X
위원 수	50인 이내	5~10인 (시행령)	19인 이내	3인	15인	9인
위원의 임기(연임)	2년 (연임가능)	X	3년 (시행령) (연임 여부X)	X	3년(1차 연임가능)	3년 (연임가능)
의결정족수	분과위: 재적 과반수 출석 개의, 출석 과반수 찬성 의결	X	재적 과반수 출석 개의, 출석 과반수 찬성 의결 (시행령)	X	재적위원 과반수의 출석 개의, 출석위원 과반수 찬성 의결	재적 과반수 출석 개의, 출석 과반수 찬성 의결
위원의 제척 등	0(시행령)	X	0(시행령)	0	0	0
절차의 비공개	0	X	X	0	X(공개 원칙) (시행령)	0 (시행령)
비밀유지	0	X	X	0	0	X
분쟁해결의 유형	조정	조정	조정	조정, 조정갈음 결정	조정, 중재	조정 전 합의, 조정
조정안 작성 기일	60일 이내	X	X	X	X	60일 이내
수락 기간	15일	X	X	14일 (조정 갈음)	X	X
효력	재판상 화해	X	X	재판상 화해	X	당사자 간 조정서와 같은 내용 합의
소멸시효 중단 등	0	X	X	X	X	X
절차 참여	0(시행령)	0(시행령)	0	X	X	0

행정형 ADR의 입법현황과 개선방안에 관한 연구

번호	50	51	52	53	54
위원회명	공정거래 분쟁조정 협의회	대규모유통업 거래분쟁 조정협의회	약관분쟁 조정협의회	소비자 분쟁조정 위원회	하도급분쟁 조정협의회
근거법	독점규제 및 공정거래에 관한 법률	대규모 유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률	약관의 규제에 관한 법률	소비자 기본법	하도급거래 공정화에 관한 법률
소관 부처	공정거래 위원회	공정거래 위원회	공정거래 위원회	공정거래 위원회	공정거래위원회
사무국(처)	X	X	X	O(시행령)	X
위원 수	7인 이내	9인	9인	50인 이내	9인 이내
위원의 임기(연임)	3년 (연임가능)	3년 (연임가능)	3년 (연임 가능)	3년 (연임가능)	2년 (연임여부X)
의결정족수	재적 과반수의 출석으로 개의, 출석 과반수의 찬성으로 의결	재적 과반수의 출석으로 개의, 출석 과반수의 찬성으로 의결	재적 과반수의 출석으로 개의, 출석 과반수의 찬성으로 의결	재적 과반수의 출석과 출석 과반수의 찬성으로 의결	재적 과반수의 출석으로 개의, 출석 과반수의 찬성으로 의결
위원의 제척 등	O	O	O	O	O
절차의 비공개	O(시행령)	O(시행령)	O(시행령)	X	X
비밀유지	X	X	X	X	X
분쟁해결의 유형	조정 전 합의, 조정	조정 전 합의, 조정	조정 전 합의, 조정	조정 전 합의 (시행령), 조정(법률)	조정
조정안 작성 기일	60일 이내	60일 이내	60일 이내	30일 이내	60일 이내
수락 기간	X	X	X	15일	X
효력	당사자 간에 조정서와 같은 내용 합의	당사자 간에 조정서와 같은 내용 합의	당사자 간에 조정조서와 같은 내용합의	재판상 화해	당사자 간에 조정조서와 동일한 내용의 합의
소멸시효 중단 등	X	X	X	X	X
절차 참여	O	O	O	O	O

번호	55	56	57	58	59	60
위원회명	금융분쟁 조정위원회	(대부업 관련) 분쟁조정위원회	시장 감시 위원회	방송분쟁 조정위원회	명예훼손 분쟁조정부	원자력 손해배상 심의회
근거법	금융위원회의 설치 등에 관한 법률	대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률	자본시장 과 금융투자업에 관한 법률	방송법	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	원자력 손해 배상법
소관 부처	금융위원회	금융 위원회	금융 위원회	방송통신 위원회	방송통신위원회	원자력안전위
사무국(처)	X	X	X	X	X	X
위원 수	30인 이내	5인 (시행령)	5인	5명~7명 (시행령)	5인 이하	11인 이내 (시행령)
위원의 임기(연임)	2년 (연임가능)	1년 (연임 가) (시행령)	3년 (연임 가능)	2년 (1회 연임) (시행령)	X	X
의결정족수	재적 과반수의 출석과 출석 과반수 찬성 의결	재적위원 3분의2의 찬성으로 의결 (시행령)	X	X	재적위원 과반수의 출석으로 개의, 출석 과반수의 찬성 의결 (시행령)	재적 과반수의 출석과 출석 과반수의 찬성으로 의결 (시행령)
위원의 제척 등	0(시행령)	X	X	X	X	0(시행령)
절차의 비공개	0(시행령)	X	X	X	0(시행령)	X
비밀유지	X	X	0	X	X	X
분쟁해결의 유형	조정 전 합의, 조정	조정	조정	조정	조정	조정
조정안 작성 기일	60일 이내	X	X	X	X	X
수락 기간	20일 (시행령)	X	X	X	X	X
효력	재판상 화해	X	X	재판상 화해	X	X
소멸시효 중단 등	X	X	X	X	X	X
절차 참여	0	X	0	X	X	X

IV. 우리나라 행정형 ADR 입법 현황에 대한 분석과 평가

1. 행정형 ADR의 근거 법령과 구성

(1) 행정형 ADR의 근거 법령

분석 대상 행정형 ADR기구의 근거 법령을 살펴보면, 전체 60개 법령 중 95%인 57개가 법률이었고 5%인 3개가 시행령(대통령령)이었다. 따라서 행정형 ADR기구를 설치함에 있어서는 주로 시행령 이하의 하위 법보다는 법률에 근거하고 있음을 알 수 있다.¹⁴⁾ 그런데 분쟁조정기구를 설치하는데 어떠한 기준이 있거나 그 필요성 여부에 대해서 평가해주는 기관이 없어 행정형 ADR기구의 설치가 해당 부처의 분쟁해결에 대한 이해 정도나 의지에 따라 결정되고 있는 실정이다. 그 결과 하나의 법률 소관에 복수의 ADR기구가 설치되어 있는가 하면¹⁵⁾ 어떤 분야는 분쟁해결기구의 모색이 필요함에도 주무 부처의 무관심으로 ADR기구가 없는 경우도 있다는 것이 문제이다.

(2) 행정형 ADR 근거 법령의 소관부처

분쟁조정위원회를 포함한 각종 행정형 ADR 근거 법령의 소관부처를 살펴보면, 전체 60개 법령 중 국토교통부 소관법령이 16%인 10개 법령으로 가장 많았고 그 다음으로 고용노동부 소관법령은 12%인 7개 법령이었으며, 다음으로는 산업통산자원부, 공정거래위원회, 농림축산식품부 등

14) 행정형 ADR기구의 설치가 시행규칙 이하의 법규에 근거하는 경우도 발견할 수 있었으나 그런 경우는 극히 드물었고, 정관이나 자체 규정으로 설치하는 경우는 행정형이라기 보다는 민간형 ADR로 보아야 할 것이다. 따라서 본 연구를 함에 있어서는 시행령 이상의 법령만을 분석대상으로 하였다.

15) 공동주택관리분쟁조정위원회와 하자심사·분쟁조정위원회는 동일한 「주택법」상에 설치 근거가 있다. 한편, 한국인터넷진흥원에는 인터넷주소분쟁조정위원회 사무국과 개인정보 분쟁조정위원회 사무국이 함께 설치되어 있다. 이는 「인터넷주소자원에 관한 법률」에 의하여 인터넷진흥원에 인터넷주소분쟁조정위원회 사무국이 설치되어 있고, 「개인정보 보호법」 제40조제8항에 근거하여 개인정보 분쟁조정위원회 사무국 운영 등 업무 지원을 위해 전문기관을 지정할 수 있게 되어 있는데 그 전문기관으로 인터넷진흥원을 지정하였기 때문이다.

의 소관 법령이 5개 이상이었다. 따라서 우리나라에서 행정형 ADR기구는 국민들의 경제생활과 관련되는 민원과 갈등이 많은 국토교통부, 고용노동부, 산업통산자원부, 공정거래위원회, 농림축산식품부 등의 부처나 그 산하기관에서 상대적으로 많이 활용하고 있는 것으로 보인다.¹⁶⁾

(3) 행정형 ADR기구의 사무국(처) 설치

분석 대상 행정형 ADR기구 중 전체의 25%인 15개가 사무국(처)을 설치하고 있었다. 이 중 법률에 사무국(처)의 설치 근거를 두는 경우는 11개이고 시행령에 설치 근거를 두는 경우가 4개였다. 사무국(처)을 설치하는 경우는 크게 네 가지로 나눌 수 있었다. ①국민권익위원회, 중앙노동위원회, 중앙환경분쟁조정위원회, 언론중재위원회 같은 행정기관이나 독립기관의 경우, ②한국인터넷진흥원, 한국콘텐츠진흥원, 한국시설안전공단과 같은 산하기관에 두어 조정위원회의 사무를 지원하는 경우, ③행정부처의 자문위원회로 되어 있는 조정위원회(사학분쟁조정위원회, 건강보험분쟁조정위원회, 건설분쟁조정위원회) 등에 두는 경우, ④기타 민간기관의 협의체 형식의 ADR기구에 두는 경우이다. 그런데 여기서 어느 경우에는 사무국을 설치하고 어느 경우에는 설치하지 않는가를 판단하는 기준이 없는 것이 현실이었다. 위의 ②의 경우라 할지라도 금융감독원(금융분쟁조정위원회), 의료분쟁조정중재원(의료분쟁조정위원회), 공정거래조정원(공정거래분쟁조정협의회) 등에는 사무국을 설치하지 않고 있었다. ③의 경우에도 행정부처의 자문위원회로 되어 있는 공제분쟁조정위원회, 우체국보험분쟁조정위원회, 배치설계심의조정위원회 등 많은 분쟁조정위원회에서는 사무국을 설치하지 않고 있었다. 사무국을 설치하는 경우에 법령상으로 나타난 설치 이유에 있어서는 주로 ‘업무지원’이나 ‘사무처리’를 위해 사무국(처)을 설치한다고 막연하게 규정되는 것이 보통이었다.

16) 법무부는 범죄피해자 보호법에 근거하여 자체적으로 각급 지방검찰청 및 지청에 형사조정위원회를 운영하고 있는데, 2006년부터 일부 검찰청에서 시범적으로 하다가 2007년부터 전국 검찰청으로 확대하여 시행하던 것을 2010년 입법화에 성공한 후 매년 조정회부나 성립건수가 증가하고 있다. 이보영, “형사조정제도의 법이론적 문제점 및 효과성 검토”, 『경희법학』제48권제2호, 경희법학연구소, 2013. 6, 243-265쪽 참조.

따라서 행정형 ADR기구를 지원하기 위하여 사무국(처)을 설치하기 위한 어떤 기준이나 이유가 뚜렷하지 않으므로 인력과 예산이 추가적으로 소요되는 사무국(처)을 설치함에 있어서는 그 기준을 마련할 필요가 있는 것으로 보인다.

(4) 행정형 ADR기구의 위원 구성

첫째, ADR기구를 구성하는 위원들의 수에 있어서는 분석 대상 행정형 ADR기구 중 전체의 78.3%인 47개가 법률에 규정되어 있고 20%인 12개가 시행령에 규정되어 있었으며 1개는 위원 수에 대한 규정이 되어 있지 않았다. 법령상 규정되어 있는 위원 수는 ‘○명 이내’, ‘○명 이상 ○명 이하’로 범위를 제시하는 경우가 많았으나 ‘○명’이라고 위원 수를 고정하여 규정하는 경우도 있었다. 분석 대상 60개 법령 중 규정된 최대 위원 수를 기준으로 분류하면, 10명 이하가 전체의 46.7%인 28개, 11-20명 사이가 30%인 18개, 21-30명 사이가 6.7%인 4개, 31명 이상이 15%인 9개, 위원 수 규정이 없는 것이 1개로 되어 있었다.

둘째, 위원들의 임기는 법률에 63.3%인 38개, 시행령에 21.7%인 13개가 규정되어 있으며 15%인 9개는 법률이나 시행령 상에 임기에 관한 규정이 없었다. 위원들에 대한 임기 규정은 대부분이 2년이나 3년으로 되어 있었는데 연임 허용 여부에 따라 차이를 보였다. 연임을 허용하는 경우에도 한 차례만 연임을 허용하는 경우도 있었다. 위원의 임기는 3년으로 하는 경우가 가장 많았는데 전체의 50%인 30개였다(이 중 한차례만 연임을 허용하는 경우는 5개였음). 다음으로는 2년으로 하는 경우였는데 전체의 33.3%인 20개였으며(이 중 한차례만 연임을 허용하는 경우는 3개였음), 1년으로 하는 경우는 1개로 극히 드물었다. 연임 허용 여부에 대해 밝히지 않은 규정은 임기 2년의 경우에 5개가 있고 3년의 경우에도 5개가 있었는데, 이에 대해서는 연임을 제한한다는 규정을 두지 않고 별도로 위원들에 대한 제척 등의 규정이 있는 것 등을 감안할 때 연임이 가능한 것으로 해석하는 것이 좋을 것이다.

(5) 위원의 제척·기피·회피

위원의 제척·기피·회피 규정은 ADR 절차의 공정한 진행을 위해 필수적인 요소이다. 행정형 ADR은 전술한 바와 같이 많은 위원들이 의사결정에 참여하기 때문에 위원 개개인이 분쟁과 직·간접적인 관련이 있는지의 여부를 면밀히 살펴보는 것이 중요하다 할 것이다. 우선 법률에 위원의 제척·기피·회피 규정을 두는 경우는 전체의 43.3%인 26개였고 시행령에 두는 경우는 21.7%인 13개였으며 35%인 21개에서는 법률이나 시행령에서 이에 대한 규정을 두고 있지 않았다. 물론 시행령 하위의 시행규칙이나 자체 규정에 제척·기피·회피 규정을 둘 수도 있겠지만 이 규정의 중요성을 감안할 때 법률이나 시행령으로 올려서 규정하거나, 그러한 규정을 아예 두지 않은 경우는 입법상의 보완을 요한다고 할 것이다.

2. 행정형 ADR의 절차 관련 규정

(1) 의결정족수

행정형 ADR기구의 의결정족수를 법률에 규정하는 경우가 전체의 41.7%인 25개였고 시행령에 규정하는 경우는 33.3%인 20개였으며, 법률이나 시행령에 규정을 두고 있지 않은 경우는 25%인 15개였다. 행정형 ADR은 많은 위원들이 참여하여 회의체 형식으로 결정하는 경우가 많으므로 의결정족수에 대하여도 명확하게 규정을 하는 것이 필요하다 할 것이다. 전체회의의 가장 많은 의결정족수 방식은 재적 과반수의 출석으로 개의하고 출석 과반수의 찬성으로 의결하는 것으로 전체의 40%인 24개였고¹⁷⁾ 다음으로는 재적과반수의 출석과 출석 과반수의 찬성으로 의결하는 것으로 18.3%인 11개였다. 전원 출석으로 개의하고 출석 과반수의 찬성으로 의결하는 경우도 8.3%인 5개였는데 이는 노동 관련 분쟁의 해결에서 주로 사용되었다. 그 외 재적위원 3분의2의 찬성으로 의결하는 경

17) 하자심사·분쟁조정위원회는 전체회의에 대한 의결정족수 규정이 없고 분과 위원회 의결정족수가 재적 과반수의 출석으로 개의하고 출석 과반수의 찬성으로 의결하는 것으로 규정되어 있어 이 방식에 포함시켰다.

우, 재적 3분의2의 출석으로 개의하고 출석 과반수의 찬성으로 의결하는 경우, 재적 과반수의 출석으로 개의하고 출석 3분의 2이상의 찬성으로 의결하는 경우 등이 1개씩 있었다.

(2) 절차의 비공개와 비밀유지

분쟁해결 절차를 비밀로 하는 것은 당사자의 입장이나 이해관계를 보호하기 위해서 필요할 뿐만 아니라 영업상의 비밀을 지켜주기도 한다. 법률이나 시행령을 통틀어서 절차의 비공개를 규정하고 있는 경우는 전체의 30%인 18개였고 나머지 70%인 42개는 절차의 비공개에 관한 규정을 두지 않았다. 특히 노동위원회와 국민권익위원회는 오히려 회의 공개의 원칙을 밝히는 규정을 두고 있었다. 이는 합의제 행정기관으로서의 특성을 반영한 듯하나, 노동위원회는 ‘다만, 당해 회의의 결의에 의하여 공개하지 아니할 수 있다’¹⁸⁾는 단서를 두는데 그침에 비하여, 국민권익위원회는 공개를 원칙으로 하되, 신청인의 비공개 요청이 있는 경우 등 비공개로 할 수 있는 경우를 구체적으로 규정하고 있고, 국민권익위원회와 소위원회의 고충민원 사항에 관한 사항의 심의 의결 과정은 공개하지 아니한다는 조항을 별도로 두는 등 입법에 있어 세심한 주의를 기울인 것으로 보인다.¹⁹⁾ 노동위원회법도 차후 법률 개정 시 검토되어야 할 사항이다.

비밀유지 규정은 전술한 절차의 비공개와도 긴밀히 연관되어 있을 뿐만 아니라 행정형 ADR은 분쟁해결 과정에 당사자는 물론 조정위원, 이해관계자, 감정인, 관계 공무원 등 많은 사람이 분쟁해결 과정에서 비밀을 알게 될 수 있다는 특징을 가지고 있다. 따라서 비밀유지 규정도 행정형 ADR에서 필수적으로 구비해야 할 요소로 판단된다. 그럼에도 불구하고 법률이나 시행령을 통틀어서 비밀유지 의무를 규정하고 있는 경우는 전체의 30%인 18개였고, 나머지 70%인 42개는 비밀유지에 대한 규정을 법률이나 시행령에 두고 있지 않았다. 많은 주체들이 복합적으로 참여하

18) 노동위원회법 제19조(회의의 공개) 참조.

19) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령 제20조(회의의 공개 등) 참조.

게 되는 행정형 ADR의 특성을 고려할 때 비밀유지 규정이 각 개별법의 개정 시 도입되어야 할 것이다.

(3) 조정안 작성 기일과 조정안 수락 기간

법률이나 시행령을 통틀어서 조정 신청을 받은 날이나 조정회의에 부쳐진 날부터 조정안을 작성해야 하는 조정안 작성 기일에 대한 규정은 다양하게 되어 있다. 조정안 작성 기일이 1개월 이내의 비교적 짧은 기간으로 되어 있는 경우는 전체 63개²⁰⁾ 중 15.9%인 10개였고 31일-60일 이내인 경우는 31.7%인 20개였으며, 61일-90일 이내인 경우는 12.7%인 8개였고 6개월이나 9개월 등 상당히 장기를 요하는 경우는 4.8%인 3개가 있었다. 조정기일을 장기로 하는 경우는 분쟁의 규모가 크거나 분쟁의 원인을 찾기 어려운 특성을 갖는 환경분쟁이나 건축분쟁 등을 위해 규정되었다.

다음으로 조정안을 제시받은 당사자는 조정안을 수락할 것인가를 결정해야 하는데 일정한 기간을 넘기면 조정안을 수락한 것으로 간주되어 조정안은 확정되게 된다. 법률이나 시행령을 통틀어서 수락기간을 15일로 하는 경우가 대부분을 차지하고 있었다. 수락기간을 규정하고 있는 법률과 시행령 전체 61개²¹⁾ 중 31.1%인 19개가 15일로 하고 있고, 나머지 11.5%인 7개는 5일, 7일, 14일, 20일, 30일, 60일(2개)로 다양하게 분포되어 있었다. 수락기간을 규정하고 있지 않은 경우는 전체 61개 중에서 57.4%인 35개였다.

(4) 당사자의 절차 참여

분쟁해결 절차에서 당사자의 참여를 보장하는 것은 분쟁의 진상 파악을 위해 핵심적인 요소이다. 당사자의 주장이 엇갈리거나 추가적인 검증이 필요할 경우에는 이해관계인이나 감정인 등의 참여도 필요할 것이다.

20) 유통분쟁조정위원회는 시·군·구와 시·도위원회의 작성 기일이 각각 달랐고, 환경분쟁조정위원회는 알선과 조정·재정의 작성기일이 달랐으며, 건축분쟁전문위원회도 조정과 재정의 작성기일이 달라 전체를 63개로 하였다.

21) 건축분쟁전문위원회는 조정과 재정의 수락기간이 달라 전체를 61개로 하였다.

조정은 적대적, 분배적 협상이라기보다는 협동적이고 통합적인 문제해결을 촉진하는 것이 되어야 한다.²²⁾ 그러한 분쟁해결 절차에서 당사자가 참여하여 자신의 입장을 피력하고 피해 여부나 진위를 주장할 수 있게 하는 것은 분쟁해결 절차가 누구를 위해 존재하느냐 하는 문제와 직결된다. 따라서 행정형 ADR 절차에서 당사자의 참여보장 규정은 빠져서는 안 되는 중요한 사항이라 할 것이다. 그런데, 당사자를 참여시키는 규정을 두는 경우에도 ‘참여시켜야 한다’와 ‘참여시킬 수 있다’는 차이가 있다. 전자는 후자에 비해 당사자의 절차 참여를 분쟁해결 과정의 공정성과 투명성을 보장하기 위한 핵심적인 요소로 간주한다고 볼 수 있다.

분석 대상 ADR기구의 근거 법률과 시행령을 통틀어서 당사자의 절차 참여를 의무 조항으로 규정하는 경우는 18.3%인 11개였고 ADR기구에서 필요하면 참여시킬 수 있다는 선택적 참여 조항으로 규정하는 경우는 46.7%인 28개였다.²³⁾ 나머지 35%인 21개는 당사자의 절차 참여에 대한 규정 자체가 없는 실정이었다. 분쟁을 조정하는 위원회의 성격에 따라 차이는 있겠지만 현재의 행정형 ADR은 당사자 참여와 분쟁해결 과정에서의 의사소통 기회가 매우 제한적으로 되어 있어 당사자의 참여를 강화하는 것이 필요하며,²⁴⁾ 특히 당사자의 참여 규정이 없는 법령의 경우 향후 법령 개정 시 이에 대한 반영이 요구된다 할 것이다.

3. 행정형 ADR의 유형과 효력

(1) 분쟁해결의 유형

조기중립평가(Early Neutral Evaluation)에서부터 약식배심원심리(Summary Jury Trial), 간이심리(Minitrial), 중재(Arbitration), 조정-중재(med-arb), 중재-조정(arb-med)에 이르기까지 다양한 ADR 기법을 사용하는 미국과 달리²⁵⁾

22) Robert A. Baruch Bush & Joseph P. Folger, *The Promise of Mediation: Responding to Conflict through Empowerment and Recognition*, Jossey-Bass Publishers, 1994, p. 16.

23) 분석표에서 절차 참여를 의무 조항으로 규정하는 경우는 ‘00’, 필요하면 참여시킬 수 있다는 선택적 참여 조항으로 규정하는 경우는 ‘0’으로 구분하였다.

24) 하혜영, 앞의 글, 58쪽.

25) J. M. Senger, *Federal Dispute Resolution*, Jossey-Bass, 2004, pp. 32-46.

우리나라의 행정형 ADR은 조정을 위주로 제한적인 분쟁해결 방식을 사용하고 있다. 우리나라 법령상으로 본 행정형 ADR 방식은 ADR기구의 특성에 따라 조정 전 합의를 권고하거나 직권조정을 사용하는 곳도 있었으며 일부에서 알선, 중재, 재정 등의 형식을 사용하고 있었다. 그런데 우리나라의 행정형 ADR기구는 단순히 분쟁조정만을 하기보다 대책의 수립에서부터 사업시행을 위한 심사나 심의·의결 등을 비롯하여, 이의신청에 불복하여 제기하는 심판청구에 대한 심리·의결,²⁶⁾ 하자 여부에 대한 판정,²⁷⁾ 기본계획의 심의,²⁸⁾ 민원의 조사와 분석을 하기도 하며²⁹⁾ 심지어 징계요구의 결정³⁰⁾ 기능까지 수행하기도 한다.

조정, 중재, 알선 등 일반적으로 ADR 방식이라고 일컬어지는 유형을 기준으로 살펴보면 분석대상 전체 60개 중 조정의 방식을 사용하는 경우는 98.3%인 59개³¹⁾였고,³²⁾ 다음으로 많이 사용하는 유형은 조정 전 합의

26) 국민건강보험법 제88조 참조.

27) 주택법 제46조의 2조 참조.

28) 수산업법 제89조 참조.

29) 환경분쟁조정법 제5조 참조.

30) 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제402조 참조.

31) 60개 중 1개는 중재를 사용하는 노동위원회의 중재위원회이다.

32) 사학분쟁조정위원회의 경우 동 위원회의 기능을 ADR 유형의 하나인 ‘조정’이라고 볼 수 있을 것인가에 대하여 고민하였다. 사립학교법 제24조의2(사학분쟁조정위원회의 설치 및 기능) 제2항에서 임시이사의 선임, 해임에 관한 사항이나 임시이사가 선임된 학교법인의 정상화 추진에 관한 사항을 심의하는 것이 과연 조정이라고 볼 수 있는가이다. 물론 학교에 분쟁이 생겨서 임시이사를 선임하거나 해임하여 분쟁의 해결에 이르게 한다는 측면에서 넓게 해석하면 조정의 일환으로 볼 수도 있겠으나, 그렇게 본다면 행정부처에서 하는 다른 행정행위나 다른 정책 관련 수많은 위원회가 활동하는데 있어 조정을 내포하지 않는 것이 있을까라는 생각에 이르게 한다. 게다가 동 법령은 시행령에 위원의 제척 등에 관한 규정을 둔 것 외에 의결정족수나 조정안 작성기일, 분쟁해결의 효력 등에 관해 아무런 규정이 없어 더욱 의문이다. 하지만 법률이 스스로 사학분쟁조정위원회라는 명칭을 쓰고 있고 다른 연구에서도 행정형으로 많이 열거하므로 행정형 ADR로 구분할 수밖에 없었다. 건강보험분쟁조정위원회 역시 비슷한 경우이다.

* 사립학교법 제24조의2(사학분쟁조정위원회의 설치 및 기능)

①

②조정위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 임시이사의 선임에 관한 사항
2. 임시이사의 해임에 관한 사항
3. 임시이사가 선임된 학교법인의 정상화 추진에 관한 사항

를 권고하는 것으로 28.3%인 17개였다. 다음으로 중재도 13.3%인 8개로 많은 편이었다. 직권조정이나 조정을 갈음하는 결정으로 규정되어 있는 경우는 6.7%인 4개였고, 그 외 알선, 재정, 화해 등을 매우 제한적으로 규정하고 있었다. 특히 노동위원회의 조정위원회는 조정안에 대한 해석이나 이행방법에 대해 논란이 있을 경우 의견을 제시하는 방식도 규정되고 있었는데, 이러한 의견제시의 효력을 중재재정과 같은 효력을 부여하고 있는 점에 특색이 있었다.

(2) 행정형 ADR의 유형에 따른 효력

조정의 효력이 소관 법령과 ADR기구에 따라 다르게 규정되고 있었다. 분석 대상 60개 중 59개가 조정에 대한 규정을 두고 있었는데 그 59개 중 32.2%인 19개가 조정의 효력에 대하여 재판상 화해를 규정하고 있어 가장 많았고, 27.1%인 16개가 당사자 간에 조정서와 같은 내용의 합의가 성립된 것으로 하여 다음으로 많았다. 노동위원회의 조정위원회는 조정에 대하여 단체협약과 동일한 효력을 부여하기도 하였다. 조정의 효력에 대하여 법령상에 규정하지 않는 경우도 상당히 있었는데 59개 중 33.9%인 20개가 조정의 효력에 대해 법률이나 시행령 상에 규정을 두지 않았다. 이 또한 시행규칙 이하에 그 효력 규정을 둘 수도 있겠지만, 조정의 효력에 관한 문제는 학자들 간에도 논란이 많은 중요한 사항이므로 법률에 명확히 규정하는 것이 좋을 것이다. 법령상에 조정의 효력에 대해서 아무런 규정이 없을 경우에 향후 입법상의 보완을 하겠지만, 그 때까지는 이 효력을 어떻게 볼 것인가에 대하여 의문이 있을 수 있다. 재판상의 효력은 확정판결과 같은 효력을 갖는다는 점을 감안할 때 민법상 화해와 같이 해석하여야 할 것이다. 재판상 화해는 찬반의 논란은 있지만 기판력까지 인정하는 주장들이 유력하게 제기되고 있기 때문이다.³³⁾

그런데 행정형 ADR에 있어서의 조정의 효력을 규정함에 있어 입법상

4. 그 밖에 관할청이 조정위원회에 심의를 요청한 사항

33) 양경승, 우리나라 ADR의 활성화 방안과 기본법 제정을 위한 연구-해외 주요국의 언론법제 및 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 비교분석을 통하여-, 언론중재위원회, 2010, 150-158쪽 참조.

연혁을 추적해보면 최근으로 올수록 재판상 화해와 같은 효력을 부여하는 경우가 증가하고 있음을 알 수 있다. 예를 들어 조정의 효력을 당사자 간에 조정서와 같은 내용의 합의가 성립된 것으로 규정하였다가 최근의 법 개정을 통하여 재판상 화해와 같은 효력으로 변경한 경우는 환경분쟁조정위원회(2008.3.21 법률 제8955호)를 비롯하여 전자문서·전자거래분쟁조정위원회(2012.6.1. 법률 제11461호), 하자심사·분쟁조정위원회(2012.12.18. 법률 제11590호), 건설분쟁조정위원회(2013.8.6. 법률 제12012호) 등이 있다. 한편, 하자심사·분쟁조정위원회와 공동주택관리분쟁조정위원회는 동일한 주택법을 근거로 하는 행정형 ADR기구인데, 조정의 효력에 대해 전자는 재판상 화해와 같은 효력을 인정하고 후자는 당사자 간에 조정서와 같은 내용의 합의가 성립된 것으로 하고 있어 같은 법 내에서 조정의 효력이 다르게 규정되고 있는 것은 의문이 아닐 수 없다.

(3) 소멸시효의 중단 등

조정 등 행정형 ADR 절차를 신청하면 시효중단의 효력이 있어야 신청인이 추가적인 법적 구제의 진행 가능성에 대한 염려 없이 대체적 분쟁 해결을 이용할 수 있을 것이다. 그런데 분석 대상 전체 60개 법령 중에서 13.3%인 8개만이 시효중단 등의 효력에 관한 규정이 있었고 나머지 86.7%인 52개는 시효중단 등의 효력에 대해 규정을 두지 않았다.

V. 우리나라 행정형 ADR제도의 개선방안

1. 행정부처에 대한 ADR의 지도 및 홍보 전담기구 필요

각 부처의 행정형 ADR기구 설치의 필요성 여부에 대해서 평가해주거나 행정부처에 공통적으로 ADR을 보급하고 지도할 기구를 설정하여 운영하는 것이 필요하다. 이에 걸 맞는 부처로는 법무부로 하거나³⁴⁾ 공공갈

34) 미국 법무부의 법률정책실(Office of Legal Policy) 내에 있는 분쟁해결실(Office of Dispute Resolution)의 기능에서 힌트를 얻을 수 있을 것이다.

등관리를 지도·교육하는 총괄부서인 국무총리 국무조정실에서 담당할 수도 있을 것이다. 아니면 공공갈등관리를 포함하여 ADR을 전반적으로 지원할 수 있는 분쟁해결지원센터를 별도로 설립하는 방안이 유력하게 검토될 수 있을 것이다.³⁵⁾

2. 행정형 ADR기구의 사무국 설치 기준 마련

전술한 바와 같이 분석 대상 ADR기구의 25%가 인력과 예산이 추가적으로 소요되는 사무국(처)을 설치·운영하고 있었다. 이에 대해서는 ADR기구의 규모나 조정 사건 수, 현장 조사의 필요성 등 다양한 요소들을 고려하여 그 필요성과 적정성이 검토된 후 사무국(처)을 설치할 수 있도록 기준 및 설치 요건 등이 마련되어야 할 것이다. 이를 위해서는 ADR기구의 사무국(처) 설치 요건에 대한 법령상의 보완과 함께 그 필요성을 평가할 담당할 부서로서 위의 국무조정실 또는 분쟁해결지원센터 등을 생각할 수 있을 것이다.

3. 행정형 ADR 절차의 공통 사항 통일성 필요

행정형 ADR기구는 각 개별법의 필요에 따라 그 때 그 때 만들어왔기 때문에 기본적인 절차마저 통일성이 결여되어 국민들의 입장에서는 그 절차를 이해하기 힘들고 사건에 따라 다른 절차에 적응하기가 어렵게 되어 있다. 또 행정형 ADR 절차로서 빠트려서는 안 될 절차인 위원의 제척·기피·회피 규정이나 당사자의 절차 참여를 통한 의사 표시 규정, 절차의 비공개와 비밀유지 의무 등이 규정되어 있지 않은 경우도 많이 있다. 따라서 분쟁해결 절차로서 갖추어야 할 기본적인 사항들에 대해서는 통일성과 체계성을 갖추도록 정비할 필요가 있다.

<http://www.justice.gov/olp/adr/index.html> 참조.

35) 미국은 대체적 분쟁해결 실무그룹(The Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group)을 설치하여 연방정부의 ADR을 지도하고 그 이용을 촉진하는 역할을 하고 있다. <http://www.adr.gov/index.html> 참조.

4. 행정형 ADR 방식의 개선 및 다양화 모색

우리나라 행정형 ADR 방식은 거의 조정 방식을 사용하고 있다. 그와 함께 조정 전 합의를 권고하기도 하고 조정과 중재를 함께 사용하기도 한다. 그런데 여기서의 조정은 엄밀히 말하면 ‘조정’이라기보다는 ‘조정위원회’ 방식이다. 전체회의와는 다른 분과위원회나 소위원회를 두고 있기도 하지만 기본적으로는 사건을 심의·의결하는 회의체 방식인 것이다. 게다가 분쟁조정기구가 조정뿐만 아니라 사업시행을 위한 심사나 심판청구에 대한 의결, 기본계획의 심의 등 분쟁해결의 조정이라고 보기 어려운 업무까지 겸하는 경우가 많이 존재한다. 이는 조직의 효율성과 예산 절약을 위하여 위원회를 가능하면 적게 설치하기 위한 노력으로 이해되나, 그렇게 되면 위원회의 위원 구성에 있어 요구되는 자질과 전문성에 차이가 있게 되고 ADR기구로서의 특성이 손상될 수 있다.³⁶⁾

미국은 과거에 행정부에서 조정 절차를 많이 이용하지 않았으나 최근으로 올수록 미국 연방분쟁에서 조정이 가장 많이 이용되고 있다. 조정은 정부가 참여하는 ADR 중에서 약 95%를 차지한다고 한다.³⁷⁾ 행정형 ADR로서의 조정은 대부분의 경우 조정인 한 명이 사건을 처리하고 독립된 전문적인 분야가 필요할 경우에는 두 명의 조정인을 선임하기도 한다.³⁸⁾ 조정의 방식은 대부분이 당사자와 조정인이 직접 만나서 시행되지만 전화를 이용하여 간단하게 처리하는 경우도 있다. 이에 비해 우리나라 행정형 ADR 방식으로서의 조정은 당사자와 의사소통하여 직접 해결책을 모색하는데 중점이 있기보다는 회의체 형식으로서 분쟁을 심의하고 그 의결에 의해 사건을 처리하는 민원처리기구로서의 의미가 강하다. 국민들도 행정형 분쟁조정위원회를 일종의 행정기관으로 생각하고 분쟁조정 신청을 피해구제로 생각하는 경향이 강하다.³⁹⁾ 따라서 ADR로서의 조정은 당

36) Leonard L. Riskin, "Mediator Orientations, Strategies and Techniques", *Alternative to the High Cost of Litigation*, 1994, pp. 111-114 참조.

37) J. M. Senger, *op. cit.* p. 33.

38) *Id.* p. 35.

39) 김상수, "우리나라 ADR법제의 운영현황과 발전방향", 국회입법조사처 세미나 자료, 2012. 2. 27, 10쪽.

사자의 자율성과 절차의 신속성이 핵심임을 감안하여,⁴⁰⁾ 1명-3명의 조정인을 통하여 당사자와 긴밀히 협의할 수 있도록 '조정위원회'가 아닌 진정한 '조정' 위주로 전환하거나, 당사자의 판단에 따라 '조정위원회' 또는 '조정인' 중에 선택이 가능하도록 입법적으로 보완하는 것을 검토해야 할 것이다.⁴¹⁾ 또한 알선 및 중재를 비롯하여 조정-중재(med-arb)나 중재-조정(arb-med) 같은 혼합 절차의 활용을 넓히는 방안을 강구하는 것이 좋을 것이다.

5. ADR기본법 또는 행정형 ADR법의 제정

보다 근본적으로는 미국의 행정분쟁해결법처럼 행정형 ADR법을 별도로 제정하여 공통적인 사항과 절차들을 동 법에 담아 행정형 ADR제도의 통일을 기하고 체계를 정립하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이렇게 되면 논란이 되고 있는 조정의 효력에 대해 일정한 기준에 따라 그 효력을 당사자 간의 합의로 보든지 재판상의 효력과 같이 보든지 하거나, 아니면 전체에 대해 어느 한 쪽으로 통일되는 방안이 도출될 수도 있을 것이다.⁴²⁾ 이 법을 제정하게 되면 개별법을 찾아 유사 규정들을 삭제하는 대신 공통적인 절차적 규정들을 동 법에 마련하고 개별법에는 특별히 규정해야 할 사항만을 남겨 놓을 수 있는바, 과거 행정절차법을 제정하면서 많은 개별법들을 정비한 것에서 그 예를 찾아 볼 수가 있다.⁴³⁾

또는 현재 각 개별법에서 행정형 ADR제도가 나름대로 각 개별법 상의 특성을 반영하여 발전해 왔음을 감안하여 이러한 현실을 당분간 움직이지 말고 개별법 상의 규정들은 그대로 남겨두되, ADR기본법을 제정하여

40) Stephen B. Goldberg, Frank E. A. Sander & Nancy H. Rogers, *Dispute Resolution: Negotiation, Mediation and Other Processes*, Aspen Law & Business, 1999, p. 123.

41) '조정위원회'가 아닌 '조정'으로의 전환은 ADR로서의 원래의 의미의 조정이 가지는 특장점과 그 효과를 달성하기 위해 필요할 것이다. Carrie J. Menkel-Meadow, et al., *Dispute Resolution: Beyond the Adversarial Model*, ASPEN Publishers, 2005, pp. 266-271.

42) 서정일, "ADR 분쟁조정제도의 통합적 운영방안", 『중재』제331호, 2010년 봄, 53-54쪽 참조.

43) 김유환, "행정형 ADR 정비방안-모델절차법(안)", 『사법 선진화를 위한 개혁』, 사법제도개혁추진위원회, 2007, 393-407쪽.

현행의 각종 ‘조정위원회’ 방식 외에 추가적으로 ‘조정’ 등을 수행하기 위한 중립인(조정인, 중재인 등)을 통한 대체적 분쟁해결 방식과 절차를 보충해주는 조문을 두는 방법을 고려해볼 수 있다. 이러한 ADR기본법은 각 ADR법(민사조정법, 중재법 등)에 공통적으로 적용할 원칙이나 지도원리 등을 규정하고, 민간형과 사법형 ADR뿐만 아니라 행정형 ADR의 공통적인 절차나 원칙들을 보완해서 규율하여 줌으로써 명실 공히 ADR의 총괄적인 기본법이 되게 하는 방안이다.⁴⁴⁾

VI. 결 어

지금까지 우리나라 행정형 ADR의 전체적인 입법 현황에 대하여 망라하여 고찰하고 이에 대해 ADR기구의 구성과 운영 절차, 분쟁해결의 효력 등에 관하여 분석·검토하였다. 발견된 문제점들에 대해서는 개선방안을 제시하고 거시적으로는 ADR기본법 또는 행정형 ADR법의 제정을 제안하기도 하였다. 본 연구에서 행정형 ADR의 전체적인 입법 현황을 망라하고자 하였으나 일부는 검토 대상에서 빠진 것도 있을 것이다. 이는 일반적으로 민간형 ADR로 분류되거나 행정형과 민간형 사이에서 판단하기가 애매한 것이 있을 수 있으며 몇 개는 명백히 행정형 ADR로 볼 수 있는 것도 있을 수 있다. 하지만 본 연구에서 검토된 행정형 ADR기구들에 대한 분석으로도 우리나라 행정형 ADR의 거의 전부를 탐색했다 할 수 있고, 그 전체적인 현황을 판단하여 유의미한 결과를 도출함에는 큰 문제가 없을 것으로 본다. 끝으로 과거 공공갈등 해결 문제를 다룬 갈등관리기본법이 입법 추진되다가 중지된바 있는데, 최근 공공갈등의 막대한 사회적 손실과⁴⁵⁾ 해결의 어려움으로 인하여⁴⁶⁾ 동 법에 대한 관심과 입법

44) 박철규, 한국 ADR법령체계의 현황과 정립방안 연구 - 대체적 분쟁해결 기본법(안) 제안을 중심으로, 한국개발연구원(KDI), 2012.12 참조.

45) 박준·김용기·이동원·김선빈, “한국의 사회갈등과 경제적 비용”, 『CEO Information』 제710호, 삼성경제연구소(2009. 6. 24) 참조.

46) Frank E.A. Sander, “Alternative Methods of Dispute Resolution: An Overview”, *University of Florida Law Review* 37, 1985, p. 8.

화가 다시 부상하고 있다. 그러면 이러한 공공갈등관리법과 ADR기본법이 추진될 때 양자를 포함하는 우리나라의 ADR 법령체계를 어떻게 정립해 나가야 할 것인가에 대한 논의가 확대되어야 할 것이다. 끝으로 ADR 제도의 정착을 위해서는 미국에서와 같이 지속적인 입법적 지원이 이어져야 한다는 사실을 잊어서는 안 될 것이다.⁴⁷⁾

47) 미국의 꾸준한 입법적 지원에 대해서는 Tina Nabatchi, “The Institutionalization of Alternative Dispute Resolution In the Federal Government”, *Public Administration Review*, 67(4): 2007, pp. 646-661; Zhiyong Lan, “A Conflict Resolution Approach to Public Administration,” *Public Administration Review*, 57(1): 1997, pp. 27-35; Nancy J. Manring, “ADR and Administrative Responsiveness: Challenges for Public Administrators”, *Public Administration Review* 54(2): 1994, pp. 197-203 참조.

참 고 문 헌

- 강정혜, “대체적 분쟁해결(ADR)로서의 환경분쟁조정과 환경소송”, 『환경법연구』제30권3호, 2008.
- 김상수, “환경분쟁해결을 위한 재판과 ADR의 역할 분담,” 『환경법연구』제28권1호, 2006.
- 김상수, “우리나라 ADR법제의 운영현황과 발전방향”, 국회입법조사처 세미나 자료, 2012. 2. 27.
- 김연, “법원이 관여하지 않는 특별 조정절차의 검토”. 『민사소송』, 2010.
- 김영욱·임유진, “언론-소스 간 갈등해소와 ‘조정’ 기능 강화장치로서의 언론중재제도 연구”, 『한국언론학보』제54권1호, 2010.
- 김유환, “행정형 ADR 정비방안-모델절차법(안)”, 『사법 선진화를 위한 개혁』, 사법제도개혁추진위원회, 2007.
- 김인숙, “내용분석을 통한 소비자 분쟁조정 실태 연구”, 『소비자문제연구』제32호, 2007.
- 김준한, “행정부와 대체적 분쟁해결제도”. 『한국행정학보』, 1996.
- 박준·김용기·이동원·김선빈, “한국의 사회갈등과 경제적 비용”, 『CEO Information』제710호, 삼성경제연구소, 2009. 6. 24.
- 박철규, 한국 ADR법령체계의 현황과 정립방안 연구 - 대체적 분쟁해결 기본법(안) 제안을 중심으로, 한국개발연구원(KDI), 2012.12.
- 서정일, “ADR 분쟁조정제도의 통합적 운영방안”, 『중재』제331호, 2010년 봄.
- 심준섭, “국내 행정형 ADR 기구의 비교분석: 문제점과 대안”, 『공존협력연구』창간호, 2012. 12.
- 양경승, 우리나라 ADR의 활성화 방안과 기본법 제정을 위한 연구-해외 주요국의 언론법제 및 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 비교 분석을 통하여-, 언론중재위원회, 2010.
- 유병현, “법원 외 분쟁조정위원회의 발전방향”, 『고려법학』제43호, 2004.
- 이보영, “형사조정제도의 법 이론적 문제점 및 효과성 검토”, 『경희법학』제48권제2호, 경희법학연구소, 2013. 6.
- 이희정, “환경분쟁의 발생배경, 유형, 그리고 대책”, 『환경법연구』, 2006.
- 임동진, 대안적 갈등해결방식(ADR)제도의 운영실태 및 개선방안 연구, 한

- 국행정연구원, 2012.
- 임동진, “행정형 ADR 기구의 운영실태 및 개선방안 연구”, 한국행정학보 제47권제3호, 2013 가을.
- 조홍식, “대안적(代案的) 분쟁해결제도(ADR)의 경제학: 환경분쟁조정 제도에 대한 평가를 중심으로”, 『법학』, 2006.
- 함영주, “우리 법제 하 행정형 ADR의 현황과 과제”, 『언론중재』제29권제1호, 언론중재위원회, 2009 봄.
- 하혜영, “환경분쟁에서 조정성립의 결정요인에 관한 연구: 조성성립 요인의 판결과 예측을 중심으로”, 『한국행정학보』, 2009.
- 하혜영, “행정형 ADR 기구의 제도설계에 대한 비교 연구”, 『분쟁해결연구』제10권제2호, 2012. 8.
- 홍준형 “환경갈등과 조정: 쟁점과 대안”, 『환경법연구』, 2010.
- Bush, Robert A. Baruch & Joseph P. Folger, *The Promise of Mediation: Responding to Conflict through Empowerment and Recognition*, 1994.
- Goldberg, Stephen B., Frank E. A. Sander & Nancy H. Rogers, *Dispute Resolution: Negotiation, Mediation and Other Processes*, Aspen Law & Business, 1999.
- Lan, Zhiyong, “A Conflict Resolution Approach to Public Administration”, *Public Administration Review*, 57(1), 1997.
- Manring, Nancy J., “ADR and Administrative Responsiveness: Challenges for Public Administrators”, *Public Administration Review* 54(2), 1994.
- Menkel-Meadow, Carrie J. et al., *Dispute Resolution: Beyond the Adversarial Model*, ASPEN Publishers, 2005.
- Nabatchi, Tina, “The Institutionalization of Alternative Dispute Resolution In the Federal Government”, *Public Administration Review*, 67(4), 2007.
- Riskin, Leonard L., "Mediator Orientations, Strategies and Techniques", *Alternative to the High Cost of Litigation*, 1994.
- Sander, Frank E.A. “Alternative Methods of Dispute Resolution: An Overview”, *University of Florida Law Review*, 1985.
- Senger, J. M., *Federal Dispute Resolution*, Jossey-Bass, 2004.

법제연구 / 제46호

국가 법령정보센터 <http://www.law.go.kr>

국회 법률정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr>

한국인터넷진흥원 <http://www.kisa.or.kr>

The Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group
<http://www.adr.gov/>

미국 법무부 <http://www.justice.gov>

<국문초록>

행정형 ADR에 대한 그동안의 연구에서는 행정형 ADR의 전체적인 현황이나 전반적인 운영실태 등에 대한 연구는 거의 없는 실정이다. 본 연구는 행정형 ADR에 대해 전체적인 현황에 대하여 총체적으로 망라하여 분석한 연구가 거의 없는 상황에 주목하였다. 따라서 본 연구의 목적은 행정형 ADR기구의 전체적인 입법 현황을 정리하여 분석·검토하고 그 문제점을 진단하여 개선방안을 도출하는데 있다. 행정형 ADR기구의 분석표를 작성함에 있어서는 행정형 분쟁해결 절차에 있어 법령상 갖춰야 할 기본적인 핵심 사항이 무엇일까에 중점을 두어 분석 요소를 결정하였다. 이를 위해 ADR기구의 설치 근거, ADR기구의 구성, 행정형 ADR의 분쟁해결 절차, 행정형 ADR의 유형과 효력 등으로 구분하여 세부 분석 요소를 검토하였다. 우리나라 행정형 ADR제도의 개선방안으로는 행정부처에 대한 ADR의 홍보 및 교육 전담기구 필요, 행정형 ADR기구의 사무국 설치 기준 마련, 행정형 ADR 절차의 공통 사항 통일성 필요, 행정형 ADR 방식의 개선 및 다양화 모색, ADR기본법 또는 행정형 ADR법의 제정 등을 들 수 있다.

주제어 : 대체적 분쟁해결, 행정형 ADR, 조정, 조정위원회, 중재, ADR법령체계

A Study on Legislative Present Condition and its Improvement Proposal of Alternative Dispute Resolution in the Administrative Process

Park, Chul-Gyoo*

This study pays attention to the lack of researches that have comprehensively analyzed the overall status of ADR in the administrative process. Therefore, the purpose of this study is to diagnose its problems and present improvement proposal by analyzing and evaluating the overall current state of legislation concerning ADR institutions in the administrative process. The analysis tables contain elements that are essential and must be considered in dispute resolution procedures in the administrative process. To that end, this study explored the installation basis of the ADR institutions, the structure of the ADR institutions, the ADR procedures in the administrative process, and the forms and forces of ADR in the administrative process. The improvement proposals of the ADR system in the administrative process of Korea are the establishment of exclusive organization dealing with public relations and education regarding ADR for government agencies, the establishment of installation criteria for the Secretariats of ADR institutions in the administrative process, the need of the unification for common elements of ADR procedures, the diversification of ADR methods, and the legislation of the ADR basic act or the administrative ADR act.

Key Words : Alternative Dispute Resolution, Administrative Dispute Resolution, Mediation, Arbitration, Conciliation Committee, ADR Law System

* Professor of the National Assembly, JSD, Attorney(USA).