

중국 인민조정법에 관한 연구

허 대 원*

목 차

- | | |
|--------------------|---------------------|
| I. 서 론 | III. 인민조정법에 의한 인민조정 |
| II. 인민조정제도의 의의와 역사 | 1. 인민조정법의 입법배경과 경위 |
| 1. 인민조정의 의의 | 2. 인민조정법의 주요 내용 |
| 2. 인민조정제도의 역사적 모습 | 3. 인민조정법의 평가 |
| 3. 인민조정제도의 한계 | IV. 결 론 |

I. 서 론

중국은 개혁과 개방이라는 기치 아래 지난 30년 동안 급속한 경제성장을 달성하였으나, 한편으로는 사회구조의 급속한 변혁, 경제적 격차의 확대 및 인권 등 의식관념의 변화에 따라 다양한 사회문제 또는 모순이 발생하였다. 이러한 사회변환기에 발생한 민간분쟁은 그 성격, 규모, 형식, 내용 등이 과거와는 다른 새로운 특징을 가지고 있으며, 날로 복잡하고 다양한 모습으로 나타나게 되었다.

이에 의해 사회의 변화에 발맞춘 분쟁해결수단의 정비가 정책적·사회적으로 요구받게 되었고, 사법제도정비의 일환으로 조정제도의 확충 및 활성화가 중요한 과제로 지적되었다.¹⁾ 조정 등의 재판 외 분쟁해결제

* 신라대학교 법경찰학부 강사, 법학박사.

1) 중국 사법개혁의 내부적 배경으로는 우선 경제발전으로 인해 분쟁사건의 성격과 숫자가 변화하였다는 점을 들 수 있고, 외부적 요인으로는 WTO 가입을 통해 사법의 투명성과 사법심사의 원칙을 준수할 것을 국제사회와 약속하도록 요구받게 되었다는 점을 들 수 있다. 정철, “중국 사법제도의 개혁과 전망”, 금융법학 제2호(국민대학교 금융법연구소, 2009. 2), 113-114쪽.

도(이하 ADR제도)에 대한 관심이 높아지게 된 요인은 최근 민사분쟁이 급증하여 인민법원의 사건처리능력이 한계에 도달하였기 때문에 인민법원의 부담을 경감하기 위해 ADR제도를 충실히 해야 한다는 것과 사회질서유지를 목표로 “조화로운 사회”의 실현을 도모하려는 중국 정부의 입장에서는 분명하게 승패가 나는 민사소송보다는 당사자의 이해를 유연하게 조정할 수 있는 조정 등에 의한 분쟁해결이 보다 적절하다고 재평가가 이루어지고 있는 점을 들 수 있다.²⁾

중국에서는 지금까지와 다른 새로운 이념과 모델에 기초한 제도설계와 운용방법에 관한 다양한 검토가 추진되었으며, 3대 조정이라고 일컬어지는 인민조정, 행정조정 및 법원조정의 연계와 협동을 촉진하는 다원적인 ADR제도를 구축하고 있다. 보다 구체적으로는 2006년부터 大調停工作体系의 구축의 추진이 주장되어 3대조정 사이의 상호 제후에 관한 연구가 진행되어 인민법원 주도의 대조정공작체계 네트워크의 구축이나 행정조정기관의 관여에 의한 전문적 인민조정위원회의 설립이라는 형태로 나타나고 있다.³⁾

또한 한편으로는 관련 법규정의 정비를 위해 노력하고 있으며, 인민조정에 관하여 최근 “中華人民共和國 人民調停法(2010년 8월 28일 공포, 2011년 1월 1일 시행. 이하 인민조정법)”을 제정함으로써 인민조정의 위상과 정당성을 거듭 천명함과 동시에, 국가의 인민조정에 대한 기본정책의 확립을 시도하고 있다.

아래에서는 중국에서 최근 제정되어 시행되고 있는 인민조정법을 검토함으로써 우리 법에의 시사점을 알아보고, 아울러 급격한 사회변화에 대응하는 중국 법제도의 변화를 살펴본다.

2) 住田尚之, 中国におけるADR制度の研究(法務省, 2011), 6쪽.

3) 葉蔭陵, “中国における調停制度改革及び多元的紛争解決システム”, 熊本法学 117권 (熊本大学法学会堂, 2009, 11), 273쪽.

Ⅱ. 인민조정제도의 의의와 역사

1. 인민조정의 의의

중국의 인민조정제도는 당사자들의 자주적인 의사로 인민조정위원회⁴⁾가 법률, 법규, 규칙, 정책 및 공서양속에 따라 설득이나 충고, 협의 등의 방법을 통해 평등하고 이해를 바탕으로 민간분쟁을 해결하는 활동을 의미한다(인민조정법 제2조).⁵⁾

인민조정은 촌민위원회 또는 거민위원회에 부속하여 대중성과 자치성을 가지며, 사회관리의 기본적인 부분으로서의 기능과 사회자치기능을 수행하는 동시에 중요한 정치와 행정 및 이데올로기의 기능을 수행한다. 즉 민중에 대한 교육, 관리를 담당하고 있다.⁶⁾ 그러므로 중국에서의 인민조정은 사회조정의 요구에 따라 사회관리를 위한 하나의 중요한 수단으로 발생한 것이라고 할 수 있다.

조정과정에서는 법률과 정책뿐만 아니라, 가장 중요한 것은 공공질서, 관습, 인정과 사회규범의 적용이다. 이를 통해 중국에서의 전통적인 “조화가 가장 중요하다”고 하는 인륜 등의 가치관을 지지하는 역할을 하게 되고, 공공질서와 이익을 유지하고 사회의 응집력을 이끌어내어, 바람직

4) 인민조정위원회는 중국의 특색 있는 정치법률제도라고 할 수 있다. 그 이유는 첫째, 이 제도가 중국의 민간조정의 역사적 전통을 계승할 뿐만 아니라, 중국의 현대 사회주의국가의 민주정치적인 특색을 가지는 것으로서, 조직적·군중적인 자치에 의한 것이라는 점을 들 수 있다. 둘째, 인민조정제도는 중국의 법원조정(또는 사법조정)과는 주체, 대상, 방식 및 효력 등에서 많은 차이를 나타내는 별개의 독립적인 존재라는 점에서 찾을 수 있다(孟祥沛, “中国現代の人民調停制度について”, 山梨学院大学法学論集 47호(山梨学院大学法学研究会, 2001. 3), 81쪽).

5) 중국에서는 “조해(調解)”라는 용어로 사용하고 있으나, 우리나라의 조정에 해당하는 것이며, 본문에서는 우리 법에서 표현하는 조정이라는 용어로 사용한다.

6) 손한기, “중국의 인민조정제도에 관한 연구”, 비교사법 통권 제22호(한국비교사법학회, 2003. 9), 4쪽.

한 인간관계를 구축함으로써 전통문화, 사회의 질서와 소통을 유지하는 기능을 담당하고 있다.⁷⁾ 또한 조정이 평등, 자유, 자율선택 및 경제적인 면에서 편리하게 분쟁을 해결하는 수단으로서 대체할 수 없는 역할을 담당하고 있으며, 현대 법치사회에서 그 가치는 점점 제고되고 있다.

절차적으로 보면 비용을 절감하고 빠르고 편리한 특징이 있다는 점에서 인민조정의 효율성과 가치는 우위를 나타내고 있다. 또한, 특정한 사회관계, 주체 및 분류의 해결에 가장 적합하다. 조정은 인정에 부응하는 대화와 대립하지 않는 알선에 의하여 당사자 간의 대립을 완화시키고, 분쟁에 대해 간단하게 판단하는 것이 아니라 사건의 배경에 존재하는 복잡하고 장기적인 사회관계를 다시 고려할 수 있게 한다.

마지막으로, 조정합의과정에서 조정기관 및 조정인은 스스로의 판단으로 내린 해결책을 당사자에게無理하게 강요하는 것이 아니라 당사자는 그 해결 방안에 찬성 또는 거절할 수 있는 권리를 가지고 있다. 그러므로 인민조정은 당사자 사이의 자주적인 협의의 연장이라고도 할 수 있다. 아울러 당사자는 자주적이며 자율원칙에 따라 적용기준을 선택할 수 있다. 예를 들어 현지의 관습, 업계의 관례와 표준 등에 의해 분쟁을 해결하고, 양쪽 모두 이익을 얻게 되는 결과에 도달함으로써 이익의 극대화 및 자치적인 가치를 가지게 된다.⁸⁾

2. 인민조정제도의 역사적 모습

중국의 조정제도는 역사적으로 오랜 기간 동안 민사분쟁의 해결수단으로 이용되어 왔으며, 약 3000년 전 西周시대까지 거슬러 올라갈 수 있다. 秦, 漢시대에는 국가는 鄉 이하의 마을 단위에 조정기관을 설립하

7) 范愉, “有關調解法制度的若干問題(下)”, 中國司法 11권(司法部司法研究所, 2005), 67쪽.

8) 龚廷泰, “中国的民間調停制度”, 慶應法学 6권(慶應義塾大学大学院法務研究科, 2006. 8), 469-470쪽.

였고, 오늘날에 이르고 있다.⁹⁾

오늘날 인민조정 모습은 기본적으로 1940년경의 전쟁시대에 중국 공산당의 통치를 받았던 혁명근거지에서 형성되어, 중화인민공화국의 성립 이후에 조정제도의 기초가 마련되었다. 그러나 이후의 전체적인 전개모습은 건국 후 급박하게 변화한 정치적, 경제적, 사회적 정세의 영향을 받아 분쟁해결수단이 소송제도에 편중되었다가 조정제도의 재생이라는 기복이 심한 우여곡절을 겪게 되었다.¹⁰⁾

조정제도를 포함한 사법제도 전체가 완전히 기능을 정지하는 상태가 된 문화대혁명의 공백기를 제외하고 1970년대 말까지의 조정제도는 “모택동 시대의 조정제도”라고 일컬어지고 있으며, 기본적으로는 혁명근거지의 조정제도를 계승하여 발전해 왔다. 이 시기는 馬錫五심판방식¹¹⁾이 특출한 조정 위주의 시대로서 조정이 독보적인 위치를 차지하고 있었다.¹²⁾ 그러나 모택동 시대의 조정제도는 민사분쟁의 해결에 관해 적극적인 효력을 발휘하지는 못했고, 법적 환경이 정비되지 않았던 까닭에 재판조직의 부족을 보완하는 역할을 담당하는 것에 지나지 않았다.¹³⁾ 결국 조정제도라는 분쟁처리수단에서도 사회질서의 정비를 담당하는 역할을 일부분 담당하게 하려는 정치적인 의도가 현저하였다.

인민조정에 관해 전국적으로 법제상의 통일을 도모하기 위한 입법은

9) 龚廷泰, 앞의 논문, 465쪽.

10) 胡光輝, “中国における法院調停”, 比較法学 44권 2호(早稲田大学比較法研究所, 2010. 12), 72쪽.

11) 마석오심판방식의 특징은 첫째, 몸소 민간에 깊숙이 들어가 객관적인 조사연구를 통해 안건의 진상을 철저히 판명하는 투철한 實事求是의 정신기풍, 둘째, 형식과 장소에 구애받지 않고, 수시로 즉석에서 군중의 동참 속에 안건을 처리한 坐談방식의 채택, 셋째, 절차를 간소화하여 인민에게 가장 편리한 司法正義를 실현하였다는 점을 들 수 있다. 보다 상세한 내용은 김지수, “중국 근대화 혁명시기 조해제도의 발전”, 인권과 정의 통권 326호(대한변호사협회, 2003. 10), 95-98쪽 참조.

12) 김지수, “중국법의 조해제도”, 법과 정책연구 제7권 제2호(한국법정책학회, 2007. 12), 561쪽.

13) 葉陵陵, 앞의 논문, 277쪽.

1954년 3월 22일 중화인민공화국 중앙인민정부가 공포·시행한 “人民調停委員會暫定組織通則”¹⁴⁾이 있다. 여기에서는 인민조정위원회는 말단의 행정기관으로 도시부의 街道, 농촌부의 鄉을 단위로 설치하도록 하였고, 기층인민정부와 기층인민법원의 지도 아래 활동하는 대중적인 조정조직으로 규정하였다. 위원회의 임무는 민사분쟁 및 경미한 형사사건의 조정과, 조정을 통한 정책·법령의 선전과 교육에 있었고, 조정합의에 법적 구속력을 인정하지 않는 점 등을 특징으로 하는 것이었다.¹⁵⁾

문화혁명이 종료된 후, 1970년대 말부터 시작된 개혁·개방정책으로의 전환에 따라 법제도의 정비와 사법제도의 재건이 급속히 진전되어, 약화된 인민조정제도 역시 중대한 전환기를 맞이하게 되었다. 1980년에는 54년의 통칙을 재공포하는 한편 헌법(1982년), 민사소송법(시행, 1982년), 인민법원조직법(1983년) 등에서도 각각 인민조정에 관한 규정을 두었다.¹⁶⁾

1989년 6월 17일에는 중국 국무원이 54년 통칙을 개정한 “人民調停委員會組織條例”를 공포·시행함으로써 인민조정제도가 한층 발전한 모습을 가지게 되었다. 이 조례에서는 인민조정위원회는 대중적인 자치조직으로서 촌민위원회 내지 거민위원회의 설치를 규정하였고, 기업 또는 사업체에서도 필요한 경우 설치할 수 있게 하였다. 또한 인민조정위원회의 성질, 구성, 위원의 자격 및 선출방식 등을 명확히 규정하였다. 이를

14) 정식명칭은 “人民調解委員會暫行組織通則”이며, 이 규정은 “人民調停委員會組織條例(1989. 6. 17. 공포·시행)”로 인해 폐지되었다.

15) 木間正道, 現代中國法入門(有斐閣, 2006), 261-262쪽.

16) 중국 헌법 제111조 제2항. “촌민위원회, 거민위원회는 인민조정, 치안보호, 공공위생 등의 위원회를 설치하여 본 거주지역의 공공사무와 공익사업을 처리하고 민간분쟁을 조정하고 사회치안의 유지·보호에 협조하며, 인민정부에 군중의 의견, 요구 및 제안을 반영한다.” 민사소송법 제16조 “인민조정위원회는 기층인민정부 및 기층인민법원의 지도하에 민간분쟁을 조정하는 대중적인 조직이다.” 인민법원조직법 제22조 “기층인민법원은 심판업무를 제외하고 다음의 업무를 담당한다. (2) 인민조정위원회의 업무지도 등.

통해 인민조정제도의 법적 지위가 일련의 법률, 행정법규를 통해 확립되기 시작하는 한편, 1980년대를 통해 순조로운 발전모습을 보이게 되었다.

또한 2002년에는 중화인민공화국 사법부령으로 “人民調停工作若干規定(이하 인민조정약간규정)”¹⁷⁾을 공포·시행하여 이 규정과 저촉되는 기존의 사법부가 제정한 규정은 폐지하는 것으로 하였고(제45조), 같은 해 “人民調停合意規定”¹⁸⁾을 통해 조정합의에 법적 효력을 부여함으로써 조정을 통한 분쟁의 중국적인 해결을 모색하였다.

3. 인민조정제도의 한계

최근 중국법제의 현대화와 사회전환과정의 가속에 따라 인민조정의 분쟁해결능력에 회의감을 가지기 시작하여 이용율이 점점 약화되는 경향이 발생하였다.

다음 표는 인민조정사건과 민사소송사건의 접수건수와 비교하여 나타낸 것이다.¹⁹⁾

연도	인민조정접수건수	제1심 민사소송접수건수	합계	인민조정비율(%)
1992	6,173,209	1,948,786	8,121,995	76.0
1999	5,188,646	3,519,244	8,707,890	59.6
2004	4,414,233	4,322,727	8,746,960	50.5
2009	7,676,064	5,800,144	13,476,208	57.0

17) 2002. 9. 11. 공포, 2002. 11. 1. 시행. 이 규정은 기존의 중국 헌법, 중국 민사소송법 및 인민조정위원회조직조례 등의 법률 및 규정 등을 종합하여 제정함으로써 인민조정에 관한 기본법의 역할을 담당하게 되었다.

18) 정식명칭은 “最高人民法院 关于审理涉及人民调解协议民事案件若干规定(2002. 9. 5. 공포, 2002. 11. 1. 시행, 이하 인민조정합의규정)”이며, 이 규정은 조정합의의 법적 성질, 합의의 무효·취소사유 등을 규정하고 있다.

19) 中国法律年鉴編集部, 中国法律年鉴(1993), 83쪽, 141쪽, 956쪽; 동, 中国法律年鉴(2000), 124쪽, 1230쪽; 동, 中国法律年鉴(2005), 151쪽, 1078쪽; 동, 中国法律年鉴(2010), 162쪽, 240쪽 등.

위 표에 따르면 2004년까지의 전체 사건 수의 합계는 그다지 큰 변화는 없지만 민사소송사건의 증가와는 달리, 인민조정사건의 접수건수는 감소하고 있다. 이 시기는 분쟁해결방법으로 소송의 역할이 급성장한 시기로서, 소송사건 수의 증가가 전체 사건 수의 증가와는 그다지 연결되지 않고, 소송접수건수가 증가한 만큼 인민조정 접수건수가 감소하고 있다.

한편, 2004년부터 2009년까지 사건 수 전체가 크게 증가하여 소송접수건수도 여전히 계속 증가하고 있으며, 특히 인민조정사건의 접수건수가 크게 증가하고 있는 점이 특징이다. 2009년은 4월에 인민조정법 초안(이하 초안으로 약칭)이 국무원에서 심의되고, 7월 최고인민법원이 “소송과 비송을 상호 연계한 분쟁해결시스템의 구축과 건전화에 관한 최고인민법원의 약간 의견”²⁰⁾을 반포하는 등 인민조정 내지 ADR제도 전체가 사회의 주목을 끌게 된 시기로서 인민조정에 대한 재평가와 함께 활성화가 시작된 것으로 생각된다.

이와 같이 최근까지 인민조정에 의한 분쟁해결이 감소한 현상의 원인으로 첫째, 소송에 대한 맹목적인 숭배와 조정에 대해 경시하는 경향이 나타난 점을 들 수 있다. 즉, 소송이 권리를 실현하는 유일하고 정확한 방법이며, 소송비용이 법제도가 근대화하는 표준인 것처럼 판단되어 인민조정의 역할이 낮게 평가되었으며, 조정제도가 구시대의 제도로 간주되었기 때문에 인민조정제도가 분쟁해결시스템에서 “약세 제도”에 이르게 되었다.²¹⁾

20) 정식명칭은 “最高人民法院 关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见(2009. 7. 24. 공포·시행, 이하 소송비송의견)”이며, 이 의견은 기본적으로 소송사건과 비송사건의 분쟁해결과정의 융합을 수렴하기 위한 것이며, 그 방법론으로서 중재, 조정 등 ADR제도의 개발 및 이용환경을 조성하여야 한다는 것을 내용으로 한다.

21) 陈志新, “关于完善人民调解制度中吸收的国外ADR成果的思考”, 中国司法 4권(司法部司法研究所, 2005), 67쪽.

둘째, 인민조정의 법적 효력에 대한 인식이 높지 않았다는 점이다. 조정합의가 공증을 한 후에는 법적인 효력이 인정되고, 국가의 강제력도 있는 것으로 관련 법률에 규정되어 있음에도 불구하고,²²⁾ 민간조정의 권위성이 낮기 때문에 조정합의에 이르게 되었지만, 당사자들은 결국 소송절차로 진행되는 현상이 발생하였고, 이것은 분쟁을 해결하는 비용을 증가시키는 결과를 초래하게 되었다.

셋째, 사회전환기의 유동인구의 증가로 인해 인간관계의 전통적인 구조와 가치관이 파괴되면서 조정의 어려움을 증가시켰다. 산업화, 도시화의 가속에 따라 농민들은 대량으로 도시로 이주하게 되었고, 혈연관계에 기초한 사회관계의 기반이 계약관계 중심으로 변화하게 되었다. 또한 도시화의 영향으로 주민 간의 관계는 더욱 폐쇄적으로 변화한 상황에서 전통적인 인민조정제도는 전례 없는 충격을 받은 것이다.²³⁾

넷째, 인민조정원의 자질이 높지 않기 때문에, 조정결과에 대한 신뢰도가 제약받고 있었다.²⁴⁾ 특히 농촌에서 전반적으로 조정원의 노령화, 낮은 교육수준, 법적 지식의 부족, 고정적인 사고방식 등의 문제가 존재하였다. 조정원은 민중들에게, 특히 청년층에 권위가 높지 않기 때문에 조정결과에 대한 신뢰도에도 영향을 미쳤다.

마지막으로 인민조정에 관한 입법의 정체를 들 수 있다. 중국의 인민

22) 인민조정약간규정 제5조에서는 “인민조정위원회의 조정을 거쳐 성립된 합의로써, 민사권리의무를 내용으로 하고 쌍방 당사자의 서명 혹은 날인이 있는 조정합의는 민사계약의 성질이 있다. 당사자는 약정된 자신의 의무를 이행하여야 하며, 일방적으로 변경하거나 해제할 수 없다”고 규정하여 인민조정합의에 법적인 구속력을 인정하고 있다.

23) 王冊, “調停好き神話の崩壊(2)”, 北大法学論集 58권 1호(北海道大学大学院法学研究科, 2007), 245-246쪽.

24) 인민조정원은 군중선거로 임명하거나 초빙하여 임명할 수 있으며(인민조정약간규정 제2조 제2항), 일반적인 자격에 관해서는 조정원이 공정하고 군중과 친밀한 자로서 일정한 법률, 정책 및 교양수준을 가진 자이어야 한다. 또한 鄉鎮 및 街道의 인민조정위원회의 조정원은 고등학교 이상의 교육을 받은 자이어야 한다(제14조)고 하고 있을 뿐이다.

조정제도에 대해 헌법을 포함하여 다수의 법률에서 규정하고 있지만 최근까지 통일된 인민조정제에 대한 법제가 마련되지 않고 있었다.

Ⅲ. 인민조정법에 의한 인민조정

1. 인민조정법의 입법배경과 경위

인민조정법의 제정은 급세기에 들어 급증하는 민사분쟁에 대해 인민 법원에 의한 소송시스템이 대응을 다 할 수 없게 된 점에서, 점차 인민조정의 기능에 대한 재평가가 시작되어,²⁵⁾ 이것을 규율하는 새로운 법률의 등장이 바람직하게 되었다는 배경이 있다. 즉, 종전의 기본법령인 인민조정위원회조직조례는 국무원의 제정과 관련되는 조례이지만, 제정된 지 이미 20년 이상이 경과하였으며, 내용이 추상적이어서 실무규범으로 사용하기에는 적합하지 않다는 점, 그 후 사법부가 제정한 인민조정약간규정은 내용은 비교적 상세하지만, 사법부의 부문별 규정에 지나지 않고, 권위성이 부족하다는 문제가 있어서 법률의 형태에 의한 통일 규범의 등장이 바람직했던 것이다.²⁶⁾

실제로, 인민조정법의 제정원인은 이 분야의 법률규칙이 부족하거나 제도 혹은 법률의 등급이 낮기 때문은 결코 아니며, 관련 행정법규와 헌법 등에서는 인민조정에 관해 특별규정을 두고 있었다. 그러나 이러한

25) 중국 민사소송법은 1982년에 처음 제정된 것으로부터도 알 수 있듯이 지금까지 민사소송의 이용은 오랫동안 저조했지만, 1990년대부터 민사소송의 건수가 급증하면서 “重判輕調”라고 하는 조정을 경시하고 판결을 중시하는 경향조차 나타났다. 그런데 21세기에 들어서면서, 민사사건의 급증에 인민법원이 대응할 수 없는 상황이 발생하게 되어 인민법원의 부담을 경감하기 위한 조치로 인민조정이 다시 주목받게 되었다. 住田尚之, 앞의 책, 16쪽.

26) 孟祥沛, 앞의 논문, 89쪽.

법규 사이에 미묘한 차이가 존재하고 있고, 사회적으로 인민조정의 위상 및 법적용에 각종 오해가 발생하고 있기 때문에 인민조정은 적용과정에서 분명히 역방향과 혼란이 존재하며, 특히 행정화와 사법화현상이 나타나는 점이 우려되었다.²⁷⁾

이러한 배경 아래에서 전인대 상무위원회와 국무원 입법작업계획에 근거하여 사법부가 몇 년의 조사연구와 검증을 거쳐 초안을 작성하여, 2009년 4월 국무원에 심의 및 지시를 요청하였다. 국무원 법제실이 조사한 광범위한 의견을 기초로 하여, 사법부와 연합하여 연구·수정을 반복하여 인민조정법 초안을 작성하였다. 초안은 2010년 5월 5일 국무원 제110차 상무회의에서 토론을 거쳐 통과되었고, 일반에 발표된 후, 각계의 의견을 널리 구한 바 있다. 이러한 과정을 통해 수정된 인민조정법은 2010년 8월 29일의 제11회 전인대 상무위원회 제16차 회의에서의 심의를 거쳐 통과되었다.

동법은 인민조정제도를 완비하고 인민의 조정활동을 규범화하며 적시에 민간분쟁을 해결하고 사회의 조화와 안정을 수호하기 위한 목적에서 제정되었으며, 중국에서 확립된 “중국특색사회주의법률체계”에 따라 비송절차법의 범주에 속해야 한다. 그러나 실질적으로 동법의 일부는 전형적인 종합법으로서 인민조정의 기본법, 조직법, 절차법, 행위법 등의 집합체이다.²⁸⁾

27) 사법화의 경향은 민사소송법에서 시작되었다는 것이 당시 법학계의 주류적 관점이다. 즉, 인민조정은 민간성 혹은 대중성 외에도 사법성을 가지고 있으며, 이러한 성질을 “사법 보조성” 혹은 “군중 사법성”이라고 칭했으며, 아울러 “인민 조정은… 일종의 사법의 보조적 제도로서, 국가 사법제도 체계의 범주에 속하고, 또한 일종의 중국적 특색의 사법제도이다.”고 주장되었다(熊先觉, 中国司法制度新论(中国法制出版社, 1999), 214쪽). 또한, 인민조정합의의 효력은 당연히 일반 계약의 효력보다 상위에 있고 나아가 강제집행도 가능하다고 보는데 이 역시 사법성에 근거한 이론이다(江伟/廖永安, 简论人民调解协议的性质与效力, 中国司法 2권(司法部司法研究所, 2003)); 范愉, “中华人民共和国人民调解法 评释(이하 范愉2라 한다)”, 法学家 第2期(中国人民大学, 2011), 1쪽에서 재인용.

2. 인민조정법의 주요 내용

2.1 인민조정위원회

인민조정위원회는 민간분쟁을 조절하는 군중성 조직²⁹⁾이며 촌민위원회, 거민위원회가 설립한다(제7조-제8조).³⁰⁾ 인민조정위원회는 3인에서 9인의 위원으로 구성되며 1인의 주임을 설치하고 필요한 경우 약간 명의 부주임을 둘 수 있다. 최근 조정사건 수는 급증하고 있어, 향후 인민조정위원회 및 조정원에 대해 증원이 시급한 과제일 것이다.³¹⁾

인민조정위원회는 사회조직규모에 따라 다음과 같이 다양한 형태로 구성된다.³²⁾ 첫째, 농촌의 촌민위원회 또는 도시의 거민위원회가 설립한 인민조정위원회, 둘째, 향진·가도 단위에서 설립한 인민조정위원회, 셋째, 기업 단위로 설립한 인민조정위원회, 넷째, 구역별·직종별 성격

28) 范愉2, 앞의 논문, 1쪽.

29) 군중성 조직이라는 말은 인민대중이 스스로 주인이 되어 자각적으로 국가의 법률과 정책을 운용하고 국가·사회의 사무관리에 참여하는 조직이라는 의미이며, 여기에는 전국에 걸쳐 이 조직이 보편적으로 존재한다는 말과 인민조정원의 선임에 대중이 참여한다는 말이 포함된 것으로 본다. 손한기, 앞의 논문, 4쪽.

30) 인민조정법은 인민조정위원회가 대중적 조직의 성격을 가진다고 규정하여 결코 행정기관이 아님을 명시하였는데, 이는 행정기관이 진행하는 행정조정과 명확히 구분한 것으로 판단된다. 마광, “중국의 민간조정제도에 관한 연구”, 민사법이론과 실무 제14권 제2호(민사법의 이론과 실무학회, 2011. 6), 234쪽.

31) 우리나라의 경우 조정사건은 조정담당판사가 처리한다(민사조정법 제7조 제1항). 조정담당판사는 스스로 조정을 하거나, 상임조정위원 또는 조정위원회로 하여금 조정을 하게 할 수 있다. 다만, 당사자의 신청이 있을 때에는 조정위원회로 하여금 조정을 하게 하여야 한다(동조 제2항). 또한 수소법원이 조정에 회부한 사건으로서 수소법원이 스스로 조정하는 것이 적절하다고 인정한 사건은 스스로 처리할 수 있다(동조 제3항). 조정위원회는 법관인 조정장과 조정위원 2인 이상으로 구성되며(제8조), 위원회의 조정절차는 조정은 원칙적으로 공개하지 않는다.

32) 이종길, “중국의 조해제도와 이혼법규에 대한 일검토”, 동아법학 제47호(동아대학교 법학연구소, 2010. 5), 373쪽.

을 가지는 인민조정위원회 등이 있다.

인민조정위원회는 부녀자 구성원이 있어야 하며, 다민족이 거주하는 지역은 소수민족을 대표하는 구성원이 있어야 한다(제8조). 이것은 남녀 평등의 이념에서 여성을 가능한 한 많은 사회적인 업무에 참여할 기회를 만들고, 혼인·가정·상린관계에서의 조정에서 더 나은 효과를 기대할 수 있는 점에서 규정되었다.³³⁾ 또한, ‘소수민족을 대표하는 구성원’이란 반드시 이른바 소수민족을 의미하는 것이 아니라, 해당 지구에 있어 인원수가 비교적 적은 민족을 말한다. 따라서 중국에서 가장 인원수가 많은 한민족이 지역에 따라서는 이에 해당할 가능성도 있다. 이와 같이 소수민족을 대표하는 구성원을 요구하는 취지는 민족평등의 이념, 각 민족의 사상이나 생활습관 등을 이해할 수 있는 구성원을 두는 것이 문제의 원인과악이나 당사자의 심정과악 등에 좋은 효과를 기대할 수 있는 것을 들고 있다.³⁴⁾

2.2 인민조정원

인민조정원은 인민조정위원회의 위원과 인민조정위원회가 초빙한 인원이 담당한다(제13조). 인민조정원은 공정하고 도덕적이며 열정적으로 인민조정작업에 임하여야 하며 일정한 문화적 교양과 정책 수준 및 법률지식을 구비한 성년³⁵⁾의 공민이 담당하여야 한다(제14조).³⁶⁾

33) 중국 조정인의 상당수는 여성이며, 농촌에서의 조정은 거의 상당수 여성이 주도한다. 그 이유로는 여성이 실직상태에 있을 가능성이 더 크고, 시간적 여유가 있다는 점이다. 정용균, “중국의 민간조정제도 논쟁 연구”, 국제지역연구 제14권 제2호(한국외국어대학교 국제지역연구센터, 2010. 8), 338쪽.

34) 住田尚之, 앞의 책, 24쪽.

35) 중국의 성년은 만 18세에 달한 자이다(중국 민법통칙 제11조).

36) 우리나라의 경우 조정위원은 고등법원장, 지방법원장 또는 지방법원지원장이 학식과 덕망이 있는 사람 중에서 미리 위촉한다. 다만, 상임조정위원은 변호사 자격이 있는 사람으로서 대법원규칙으로 정하는 일정한 경력을 가진 사람 중에서 법원행정

현(懸)급 인민정부의 사법행정부분은 정기적으로 인민조정원에 대한 훈련업무를 실시하지 않으면 안된다(제14조).³⁷⁾ 특히 인민조정에 관련 되는 법률이 새로 제정된 경우, 현급 인민정부의 사법행정부분은 신속하게 새로운 법률의 훈련을 실시하지 않으면 안된다(제14조).

인민조정은 당사자로부터 비용을 징수하지 않고, 인민조정원도 원칙적으로 무상으로 실시하기 때문에, 많은 경우의 조정원은 자신의 일을 쉬거나 비용을 자기가 부담하고 있다.³⁸⁾ 나아가 인민조정의 사무는 위험을 수반하는 경우도 있어서, 정서적으로 불안정한 당사자로부터 공격을 받기도 한다. 실제로 인민조정과정에서 당사자의 폭행 등에 의해 부상하거나 사망에 이르는 사례가 사회문제로 제기되기도 하였다.³⁹⁾

처장이 위촉한다(민사조정법 제10조). 또한 조정위원은 당사자가 합의하여 선정한 사람 또는 조정위원 중에서 사건마다 조정장이 지명한다(동법 제10조의2). 상임조정위원의 경우 현직 법조인이거나 변호사 자격이 있는 사람으로서 통산하여 15년 이상 법률에 관한 사무에 종사한 사람 중에서 위촉한다(조정위원규칙 제2조의2). 이러한 점을 고려한다면 우리나라 조정위원의 경우 중국의 인민조정원과 비교하여 법적 전문지식을 갖추고 있으며 조정원의 교육 등에 관한 문제는 발생가능성이 낮다고 할 수 있으나, 상대적으로 분쟁당사자들의 구체적인 사정 등을 고려하기에는 부족한 점이 있다.

37) 중국 司法部는 2003. 7. 8. “인민조정원의 훈련업무를 강화에 관한 의견(정식명칭은 关于加强人民调解员培训工作的意见, 司发通 2003 63号)”을 통해 인민조정원의 훈련의 사상, 목표, 내용, 방법 등에 대해 규정하고 있다.

38) 이와 같이 조정인은 보수가 없기 때문에 책임감을 가지고 조정을 하는 조정인이 감소하고 있다. 개혁·개방정책을 행하여 사람들의 가치관은 크게 변화하였고 인민에게 봉사하는 사상이 희박해져가고 있기 때문이다. 국가나 지방정부는 인민조정에 투입하는 예산도 부족한 실정으로서 경비가 없으면 조정활동의 발전은 기대할 수 없다. 우광명, “중국 재판외분쟁해결제도의 문제점과 활성화방안에 관한 연구”, 국제상학 제21권 제1호(한국국제상학회, 2006. 3), 125-126쪽. 우리 민사조정법은 조정위원에게 수당을 지급하고, 필요한 경우에는 그 밖의 여비·일당 및 숙박료를 지급할 수 있도록 하고 있으며(제12조), 자세한 내용은 법원공무원 여비 규칙에 의하고 있다. 동규칙에서는 각종의 수당을 여비, 일비, 숙박비 등으로 세분하고 있다는 점에서 중국의 규정과 비교하여 보다 조정위원의 직무에 관한 보상은 체계적이라 할 수 있으나, 사망 등의 경우에 대비한 규정은 마련되어 있지 않다.

39) 인민조정원이 목숨을 잃은 사건으로서는 「楊秀臣사건」이나 「王光躍사건」 등이 보도

그러나 지금까지는 인민조정원이 경제적 부담 및 인신피해 등의 손해를 받았을 경우에 대한 충분한 조치가 이루어지지 않았다. 이러한 문제의식에 따라 인민조정법에서는 조정위원의 구제 등에 관한 규정을 새로 도입하여 제16조에서 인민조정원이나 그 가족에 대해서 아래와 같은 보상을 규정하고 있다. ① 인민조정원이 조정업무에 종사했을 때는 적당한 휴업 수당을 지급해야 한다. ② 조정업무의 종사로 인해 부상을 입고 장애가 발생하여 생활이 곤란해진 경우에는 현지 인민정부는 필요한 의료 및 생활원조를 제공해야 한다. ③ 인민조정업무로 순직한 인민조정원의 배우자 및 자녀는 국가의 규정에 따라 구제 및 우대를 받는다.

2.3 인민조정절차

인민조정절차는 당사자의 신청 또는 인민조정위원회에 주도로 개시된다(제17조). 동법에서는 조정제도의 활성화를 유도하기 위하여 제18조에서 “기층인민법원, 공간기관은 인민조정에 의한 해결에 적합한 분쟁의 경우, 수리하기 전에 인민조정위원회에 조정을 신청하도록 당사자에게 통지할 수 있다”고 하여 인민조정의 권장방안을 마련하고 있는 점이 특징이다.⁴⁰⁾

되고 있다. 楊秀臣사건의 경우 <http://www.moj.gov.cn/jcgzzds/content/2006-01/20/content_255476.htm?node=405>, 검색일: 2012. 4. 26, 王光耀사건의 경우 <http://www.moj.gov.cn/2008zwgg/2008-08/05/content_917302.htm>, 검색일: 2012. 4. 26.

40) 우리나라의 경우 민사조정법에 의한 민사조정은 당사자의 신청(2조)이나 수소법원이 항소심의 판결선고 이전까지 소송이 계속중인 사건을 결정으로 조정에 회부(6조)함으로써 개시되며, 특별히 조정을 하지 않기로 결정한 사건(제26조)을 제외하고는 모든 민사분쟁이 민사조정법의 적용대상이 된다. 여기에서의 분쟁은 소송의 대상인 분쟁과 같이 엄격하게 해석할 필요는 없고 널리 사회적 인격적 이익에 관한 분쟁도 속한 것으로 해석된다. 이태영, “민사조정의 효력과 재심사유에 적용”, 저스티스 통권 제108호(한국법학회, 2008. 12), 305-306쪽.

인민조정은 당사자의 자유의사에 의해 실시되는 것이 원칙이므로, 당사자는 조정에 의한 분쟁해결을 원하지 않는 경우에는 거절할 수 있다. 당사자가 인민조정을 거절하는 경우, 그 취지를 구두 또는 서면으로 명확하게 나타내지 않으면 안된다. 인민조정원은 당사자에게 인민조정에 의한 해결의사를 확인할 필요는 없고, 당사자가 인민조정을 거절하는 취지를 명확하게 나타내 보이지 않는 이상 묵인하고 있는 것으로 이해된다.⁴¹⁾

또한 동법에서는 인민조정의 당사자는 조정절차의 공개 또는 비공개를 요구할 수 있는 권리를 보장하고 있다. 그러나 당사자 사이에 공개여부에 대해 의견의 차이가 있는 경우의 처리에 대해서는 규정상 명확하지 않다. 이때에는 일반적으로는 공개를 바라지 않는 당사자의 의견이 존중되어야 할 것이며,⁴²⁾ 이것은 새로운 제도라기보다는 절차의 공개 여부가 당사자의 선택에 의한 것임을 분명히 확인한 것이라고 할 수 있다.

인민조정원은 조정이 성립되지 아니한 경우 마땅히 조정을 중지하고 유관법률, 법규의 규정에 근거하여 당사자에게 법에 따라 중재, 행정, 사법 등의 경로를 통하여 자신의 권리를 수호할 수 있음을 고지하여야 한다(제26조).

인민조정의 권장과 조정불성립시 다른 분쟁해결수단에 관한 고지는 소송과 ADR의 연계강화에 관한 것이다. 전자에 대해서는 “조정의 우선”이라는 최근의 방침 아래 기층인민법원과 공안기관이라는 민사분쟁에 가장 가까운 두 기관에 대해 인민조정에 관한 당사자에 대한 고지를 규정함으로써 인민조정에 의한 사건해결을 증가하기 위한 취지이며, 후자는 조정이 성공하지 못한 경우에는 즉시 소송 등의 해결수단을 당사자에게 고지하여 당사자가 다른 수단에 의한 분쟁해결의 기회를 상실하지 않도록 배려한 것이다.

41) 住田尚之, 앞의 책, 27-28쪽.

42) 소송비송의견 제19조의 규정도 조정 일반에 있어 비공개를 원칙으로 하고 있으므로, 당사자 쌍방의 동의가 있어야 비로소 공개절차에 의할 수 있다고 생각된다.

우리나라에서 조정절차에 회부된 사건이 당사자 사이에 합의가 성립되지 아니하는 경우 또는 성립된 합의의 내용이 적당하지 아니하다고 인정하는 경우에는 사건을 종결하게 되고(민사조정법 제27조), 민사소송절차에 의해 분쟁을 해결하게 된다.⁴³⁾ 그러나 이러한 과정에서 조정 이외의 다른 ADR제도를 이용할 수 있음을 고지하는 절차는 규정되어 있지 않다. 따라서 조정이 불성립한 사건의 경우 소송으로 연결되기 이전에 분쟁당사자에게 중재 등의 다른 ADR제도를 이용할 수 있음을 고지하도록 하여 신속하고 경제적으로 분쟁을 해결할 수 있는 기회를 선택할 수 있도록 할 필요가 있다.

2.4 조정합의

조정합의가 성립한 경우에는 원칙적으로 조정합의서를 작성하지 않으면 안된다.⁴⁴⁾ 조정합의서는 당사자의 합치된 의사를 객관적으로 나타내어야 하고, 당사자가 합의에 따라 이행을 실시하는 기초가 된다. 한편,

43) 조정이 성립하지 아니한 사건에 대하여는 조정담당판사는 합의가 성립되지 아니한 사건 또는 당사자 사이에 성립된 합의의 내용이 적당하지 아니하다고 인정한 사건에 관하여 상당한 이유가 없으면 직권으로 당사자의 이익이나 그 밖의 모든 사정을 고려하여 신청인의 신청 취지에 반하지 아니하는 한도에서 사건의 공평한 해결을 위한 결정을 하여야 한다(민사조정법 제30조). 이와 같이 조정의 활성화를 도모하기 위해 당사자가 이익신청을 할 것이 분명한 경우를 제외하고는 조정에 갈음하는 결정을 통해 분쟁을 해결할 수 있도록 하고 있으나, 당사자의 자주적인 분쟁해결을 제한할 수도 있다.

44) 조정합의의 성질에 관하여는 이전부터 다툼이 있었으나 종전에는 민사계약이 아니라는 것이 통설이었다. 그 이유는 조정합의에는 민사법률관계 뿐만 아니라 순수 도덕문제나 경미한 형사문제까지 포함된다는 것을 근거로 하고 있었다. 또한 합의서에는 판결에 갈음하는 법률문서도 아니라는 점에 대해서는 이론이 없었다. 따라서 조정이 성립하더라도 기판력이 없으므로 인민법원에 다시 제소할 수 있을 뿐만 아니라 그 불이행에 대해 강제집행을 할 수 없었다(손한기, 앞의 논문, 13-14쪽). 그러나 인민조정약간규정 제5조 등에서 조정합의서에 민사계약으로서의 성질을 규정한 이후 동법에서도 이 점을 다시 확인하고 있다.

인민조정에 의해 다루어지는 사건의 상당수는 혼인, 가정, 상린관계의 분쟁 등 법률문제로서는 비교적 단순한 것이기 때문에 당사자가 조정합의서를 작성할 필요가 없다고 인식하는 경우에는 구두에 의한 합의도 인정되고 있다. 이 경우, 인민조정원은 합의의 내용을 별도로 기록하여야 하며(제28조), 각 당사자가 합의한 날부터 효력을 발생한다(제30조).

조정합의는 법적 구속력이 있고 당사자는 약정에 따라 이행하여야 한다(제31조).⁴⁵⁾ 인민조정법에서는 단지 “법적 구속력”으로 표현하고 있지만, 인민조정합의규정은 “내용이 민사에 관한 권리의무이고, 당사자 쌍방이 서명 또는 날인한 조정합의는 민사계약의 성격이 있는 것(동규정 제1조)”을 분명히 밝히고 있다. 따라서 조정합의가 효력을 발생한 후에는 당사자는 민사계약의 경우와 마찬가지로 조정합의의 약정에 따른 이행이 법적으로 요구된다.

조정합의는 ① 국가, 집단 또는 제3자의 이익을 해하는 경우, ② 합법적 형식으로 위법한 목적을 은폐하는 경우, ③ 사회공공의 이익을 해하는 경우, ④ 법률, 행정법규의 강제적 규정을 위반하는 경우, ⑤ 인민조정위원회가 조정을 강요하는 경우에는 무효가 된다(동규정 제5조). 또한 ① 중대한 착오로 체결된 경우, ② 조정합의의 체결시에 분명하게 공평성을 상실한 경우, ③ 일방 당사자가 사기, 협박의 수단 또는 상대방의 위기에 편승하여 상대방의 진정한 의사에 반하는 상황에서 조정합의가 체결된 경우에는 일방 당사자가 인민법원에 조정합의의 변경 또는 취소를 청구할 수 있다(동규정 제6조).

45) 조정합의의 성립과 효력에 관해 우리나라 민사조정법에서는 조정은 당사자 사이에 합의된 사항을 조서에 기재함으로써 성립한다고 규정하고 있으며(제28조), 재판상의 화해와 동일한 효력을 부여하고 있다(제29조). 여기서 민사조정에 관하여 확정판결과 같은 기판력을 인정할 것인가에 관해서는 의견이 나누어지고 있다. 학설상으로는 기판력을 전면적으로 인정하거나 또는 제한적으로 인정하는 견해, 기판력을 부정하는 견해로 나누어지며, 판례는 조정의 효력으로서 기판력을 인정하고 있다(대법원 2002. 12. 6. 선고, 2002다44014 판결 등). 보다 자세한 내용은 이태영, 앞의 논문, 315쪽 이하 참조.

취소권을 가지는 당사자가 취소사유를 알았거나 알 수 있었던 날로부터 1년 이내에 취소권을 행사하지 않거나, 취소권을 가지는 당사자가 취소사유가 있음을 알고도 취소권을 포기한다는 취지를 명확히 표시한 경우에는 취소권이 소멸한다(동규정 제7조). 무효의 조정합의 또는 취소된 조정합의는 소급하여 효력이 소멸한다. 조정합의의 내용 가운데 일부가 무효인 경우에 해당 무효사유는 다른 부분의 유효성에 영향을 주지 않는다.

조정합의가 성립하고 쌍방 당사자가 필요하다고 인정하는 경우에는 조정합의의 효력발생일로부터 30일 이내에 인민법원에 공동으로 사법확인을 신청할 수 있다(제33조).⁴⁶⁾ 사법확인신청은 당사자 쌍방이 공동으로 실시해야 하지만, 당사자 일방이 신청하고 다른 당사자가 이에 동의하는 경우에는 공동으로 신청한 것으로 볼 수 있다(소송비송의견 제22조).

조정합의가 급부내용을 가지는 경우, 당사자는 공증기관이 법에 의한 집행력을 부여하도록 신청할 수 있다. 채무자가 강제집행력을 가지는 조정합의를 이행하지 않거나 적절히 이행하지 않는 경우, 채권자는 피집행자의 주소 또는 재산소재지의 인민법원에 집행을 신청할 수 있다(소송비송의견 제12조, 인민조정합의규정 제10조).⁴⁷⁾

46) 사법확인은 인민법원의 확인을 거치는 것으로 중재합의에 집행력을 부여하는 것이다. 조정합의에 확인을 부여하는 것 자체는 사법조정에서는 이전부터 행해지고 있었지만, 인민조정에 있어서도 사법확인을 인정하게 된 것은 2009년 소송비송의견 이후이다.

47) 이와 관련하여 최근 중국 최고인민법원은 “인민조정합의의 사법확인과정에 관한 약간규정(정식명칭은 “最高人民法院 关于人民调解协议司法确认程序的若干规定(2011. 3. 21. 공포, 2111. 3. 30. 시행)”을 시행하고 있으며, 인민법원의 사법확인수리의무(제1조), 관할법원(제2조), 처리기간(15일 이내가 원칙이며, 필요한 경우 10일을 연장, 제5조) 등을 규정하고 있다.

3. 인민조정법의 평가

인민조정법은 인민조정에 관한 기본법의 성격을 가진다. 그러나 동법은 중국의 기존 입법과 마찬가지로 모호하고 불확실한 요소들이 존재하고 있고, 다음과 같은 문제점들에 대해 구체적인 답안을 제시하지 못하고 있다.

첫째, 인민조정원의 구성에 관한 문제이다. 특히, 최근 중국의 급속한 발전으로 말미암아 분쟁이 복잡해지고 있다. 이에 따라 지역사회구성원의 참여를 특징으로 하는 인민조정에 의한 분쟁해결은 도시지역에서는 전문적인 지식을 갖춘 자가 인민조정원이 될 수 있으나, 지방의 경우에는 특히, 법적 전문지식을 가진 인민조정원의 부족을 해결하기 곤란하다.⁴⁸⁾

둘째, 절차와 제도운영의 문제가 존재한다. 인민조정법은 적법절차의 원칙을 견지하면서 기록과 업무문서 등 규범성에 대한 요구도 나타나고 있다. 이것은 법치사회의 필요와 소송당사자의 심리에 부합하는 동시에 조정의 잠재적 위험도를 낮추고 조정의 정당성을 제고할 수 있다. 또한, 국가의 재정지원보장⁴⁹⁾ 등에 의해 정규화, 제도화의 수준은 계속 강화되어 갈 것이다. 그러나 이로 인해 인민조정 특유의 융통성은 소멸될 것이며 그 편리성과 친화력도 영향을 받을 것이다. 또한 인민조정의 공익성을 견지하여, 어떠한 비용도 수취하지 않는 것이 현명한 선택이다. 그러나 이와 같은 규정에도 일정한 문제가 존재한다. 먼저, 어떠한 비용도 받지 않는다는 규정은 지나치게 모호하고, 예컨대 감정, 특별조사 등 당사자가 부담하여야 하는 유료항목도 제외하도록 규정함으로써

48) 范愉2, 앞의 논문, 9쪽.

49) 인민조정은 무료이며(제4조), 재원은 지방정부에 의해 후원된다(제6조). 다만, 최근 지방의 税制가 개혁되어 2006. 1. 1.의 '농업세조례' 폐지로 인해 촌민위원회, 거민위원회의 수입이 크게 감소하게 되어, 인민조정실시에 필요한 비용이 충분히 확보되지 않아서 인민조정이 본래 가져야 할 역할을 충분히 완수할 수 없는 큰 원인이어서 문제시되고 있었다. 住田尚之, 앞의 책, 38쪽.

공공자원의 부담을 가중시킬 수 있고, 당사자의 권리남용의 초래, 필요한 조사의 진행을 저절하는 등의 결과를 발생시킬 수 있다.⁵⁰⁾

셋째, 조정합의의 실질적 효력에 관한 문제이다. 무엇보다 사법확인, 공증에 대해서는 당사자 쌍방에 의한 공동신청 또는 상대방의 동의가 필요한데 여기에서도 역시 당사자 쌍방에 의한 협력이 필요하다는 점에서 채무자가 임의로 이행하지 않는 경우에는 결국 집행력의 부여 자체가 사실상 곤란하게 될 것이다. 지급명령에 대해서도 채권자만의 신청으로 가능하지만, 채무자의 이의에 의해 실효할 수 있다는 점(중국 민사소송법 제202조)을 고려하면 집행력을 부여하는 것이 용이하지 않다는 점은 크게 다르지 않다. 이것은 당사자의 자유의사를 전제로 화해의 중개에 지나지 않는 조정의 본질에 근거하는 한계라고도 할 수 있다.

넷째, 조정원의 양성방식의 문제이다. 조정은 일종의 실천에서 시작되는 경험이자 예술로서 조정원의 양성은 간단한 학력교육에만 의존할 수 없기 때문에 양성은 조정기능을 향상시키는 필수적인 경로이다. 과거 인민조정원의 양성모델에는 상당히 커다란 문제점이 존재했는데, 주로 법률규칙과 조정제도에 대한 교육이 주가 되고 교육방식과 방법은 간단해서,⁵¹⁾ 일부 현대조정원리, 이념, 윤리규범과 기교는 그다지 주목받지 못했다. 또한 많은 양성기구 자체도 인민조정에 대한 이해에 편차가 존재하여 조정에 많은 오류를 발생시키고 있다. 이를 극복하기 위해서는 스스로의 특색을 견지하는 동시에 점차적으로 조정을 현대적으로 발전시켜, 기존의 부족함과 폐단을 개혁하여야 할 것이다.⁵²⁾

50) 范愉2, 앞의 논문, 2쪽.

51) 인민조정원에 대한 교육은 주로 정기적인 교육·연수를 실시하는 것이었고, 구체적으로는 정기적인 연수세미나, 재판의 방청, 조정활동에 필요한 법적 지식 내지 조정 합의서작성방법의 숙지 등이 있었다. 葉陵陵, 앞의 논문, 244쪽.

52) 范愉2, 앞의 논문, 9쪽.

Ⅳ. 결 론

중국에서 분쟁해결수단으로서의 조정의 역사는 매우 길다. 그러나 모택동 시대를 비롯하여 인민조정의 법적 효력에 대한 의문 등으로 인하여 장구한 역사에 비해 이용도는 그다지 높지 않았던 것이 현실이었다. 특히, 급속한 경제적 발전으로 인해 분쟁의 복잡·다양화, 인민조정원의 자질에 대한 문제 등이 중첩되면서 이러한 현상은 더욱 두드러지게 되어, 결국 법원의 업무부담이 가중되게 되었다.

이러한 시대적·사회적 요구에 부응하고, “조화로운 사회”의 건설을 위한 노력의 일환으로 조정 등 ADR제도에 의한 분쟁해결을 적극 시도하게 되었고, 그 결과물로서 인민조정법이 제정되었다.

인민조정법의 내용은 종래의 규정에서 볼 때 완전히 새로운 것이 아니라고 할 수 있으며, 그 동안 중국 내부에서 문제점 또는 한계점으로 지적되고 있던 부분에 대해 일부 보완 내지 강화한 것이라고 할 수 있다. 구체적으로는 동법의 내용 가운데 새로 도입된 것으로는 인민조정원의 구제, 조정합의에 대한 사법확인, 조정과 다른 ADR제도와 연계강화를 위해 조정불성립시 다른 분쟁해결수단에 대한 고지 등을 들 수 있으며, 인민조정원의 양성과 절차의 공개여부에 대한 당사자의 선택권 등에 관한 규정 등은 기존의 인민조정약간규정을 보완한 것이라고 할 수 있다. 그러나 인민조정에 관한 일반법으로서의 기능을 담당하게 될 것이라는 점에서 가장 큰 의의를 찾을 수 있다.

우리나라와 중국은 체제, 문화, 사법제도의 발전과정 등 많은 면에서 차이를 보이고 있다. 이러한 점에서 본다면 인민조정법의 내용이 우리 법 체제에 그대로 도입하기 곤란하거나 이미 우리 법에서 시행하고 있는 부분도 존재하고 있다. 그러나 일도양단적인 재판에 의한 분쟁해결을 지양하고, 보다 우호적이고 당사자에게 경제적 부담을 주지 않으면서 분쟁을 해결하기 위한 노력을 하고 있다는 점에서는 공통점을 찾을 수

있다. 그러므로 전통문화를 유지하면서 이를 현대적으로 연계시키기 위한 중국의 노력은 우리에게도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 아울러 조정불성립시 다른 분쟁해결수단을 당사자에게 고지하도록 한 규정은 단순히 조정불성립 사유를 규정하고 있는 우리 민사조정법과 비교하여 조정제도의 활성화와 관련하여 적극적으로 고려하여야 할 필요가 있다.

(투고일 2012년 4월 30일, 심사(의뢰)일 2012년 5월 10일, 게재확정일 2012년 5월 31일)

주제어: 소송외 분쟁해결제도, 인민조정, 중국 인민조정법, 인민조정위원회, 조정합의, 사법확인

참고문헌

1. 단행본

- 木間正道, 現代中國法入門, 有斐閣, 2006.
住田尚之, 中国におけるADR制度の研究, 法務省, 2011.
中国法律年鑑編集部, 中国法律年鑑, 1993.

2. 논문

- 김지수, “중국 근대화 혁명시기 조해제도의 발전”, 인권과 정의 통권 326호, 대한변호사협회, 2003. 10.
——, “중국법의 조해제도”, 법과 정책연구 제7권 제2호, 한국법정책학회, 2007. 12.
마 광, “중국의 민간조정제도에 관한 연구”, 민사법이론과 실무 제14권 제2호, 민사법의 이론과 실무학회, 2011. 6.
손한기, “중국의 인민조정제도에 관한 연구”, 비교사법 통권 제22호, 한국비교사법학회, 2003. 9.
우광명, “중국 재판외분쟁해결제도의 문제점과 활성화방안에 관한 연구”, 국제상학 제21권 제1호, 한국국제상학회, 2006. 3.
이종길, “중국의 조해제도와 이혼법규에 대한 일검토”, 동아법학 제47호, 동아대학교 법학 연구소, 2010. 5.
이태영, “민사조정 효력과 재심사유의 적용”, 저스티스 통권 제108호, 한국법학회, 2008. 12.
정용균, “중국의 민간조정제도 논쟁 연구”, 국제지역연구 제14권 제2호, 한국외국어대학교 국제지역연구센터, 2010. 8.
정 철, “중국 사법제도의 개혁과 전망”, 금융법학 제2호, 국민대학교

금융법연구소, 2009. 2.

龚廷泰, “中国の民間調停制度”, 慶應法学 6권, 慶應義塾大学大学院
法務研究科, 2006. 8.

孟祥沛, “中国現代の人民調停制度について”, 山梨学院大学法学論集
47호, 山梨学院大学法学 研究会, 2001. 3.

范愉, “有關調解法制定的若干問題(下)”, 中國司法 11권, 司法部司法
研究所, 2005.

____, “中華人民共和國人民調解法 評釋”, 法学家 第2期, 中国人民大
学, 2011.

葉陵陵, “中国における調停制度改革及び多元的紛争解決システム”,
熊本法学 117권, 熊本大 学法学会, 2009. 11.

王冊, “調停好き神話の崩壊(2)”, 北大法学論集 58권 1호, 北海道大学
大学院法学研究科, 2007.

陈志新, “关于完善人民调解制度中吸收的国外ADR成果的思考”, 中國
司法 4권, 司法部司法研 究所, 2005.

胡光輝, “中国における法院調停”, 比較法学 44권 2호, 早稻田大学比
較法研究所, 2010. 12.

[Abstract]

A Study on the People's Mediation Law of China

Dae-Won Hur*

The system of people's mediation, as an important ADR mechanism in China, has been playing an irreplaceable role in conciliating and conflicts, and in boosting social harmony and stability for a long time. With continuous deepening of reform and opening up, Western mainstream legal thoughts has had a tremendous impact on the traditional dispute resolution of China, especially having brought unprecedented challenges to people's mediation system in China.

For social conflicts during the social transition period grow more complicated, it comes to be an important theoretical thesis and realistic problem to figure out how to re-examine the nature and legal orientation of people's mediation and to reconstruct people's mediation centered ADR.

Drawing up the "People's Mediation Law" is the need for social governance of current China; this law will create the new starting point of the diversified dispute resolution mechanism. However, as a relatively extensive or simple statute, The People's Mediation Law can not solve all the urgent problems, and in its implementation, many uncertainties still can't be avoided.

This paper will take people's mediation as the center, and analyze its

* Ph.D., Instructor of Division of Law and Police Science, Silla University.

theoretical basis, current difficulties and developing path. Additionally, it will discuss the problems needing attention in the implementing process of people's mediation combined with new People's Mediation Law.

Key Words : ADR, People's Mediation, People's Mediation Law, People's Mediation Commissions, Mediation Agreement, Judicial Confirmation

