

행정부의 대체적 분쟁해결제도에 관한 연구 - 지역분쟁(local disputes)을 중심으로 -

황재영 (경희대 행정대학원)

본 연구는 지방화시대를 맞고 있는 현실점에서 점차 증대하고 있는 지역분쟁(local disputes)을 효율적으로 해결할 수 있는 메커니즘의 하나로써 대체적 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution)를 개관하고, 지역분쟁과 관련된 행정부의 현행 ADR에 대한 실태분석과 평가를 통해 우리 나라 행정부가 제공하고 있는 ADR의 바람직한 방향을 모색하고자 한다. 오늘날 여러 국가들에 있어서 대체적 분쟁해결제도는 다양한 형태로 운용되고 있는데, 우리 나라의 경우에도 최근 공공부문과 민간부문에서 여러 가지 형태의 ADR이 존재하고 있다. ADR은 궁극적으로 소송 및 재판절차 보다는 ADR에 의존하는 것이 시간과 비용 등 여러 측면에서 긍정적 효과가 나타날 가능성이 많을 경우에 활용되는 것이 바람직하다.

지역분쟁해결을 위한 우리 나라 행정부의 ADR로서는 지방자치단체분쟁조정위원회와 환경분쟁조정위원회가 설치되어 있는 바, 두 기구의 독립성과 전문성을 강화시킴으로써 위상을 높이는 방안이 조속히 강구되어야 하고, 중장기적으로는 두 기구를 통합하여 운영하거나 분쟁사안별로 분과를 설치하는 방안도 검토되어야 할 필요가 있다. 현행 지방자치단체분쟁조정위원회와 환경분쟁조정위원회의 조정제도가 안고 있는 취약점을 개선하고 이러한 조정제도가 상호 연계될 수 있는 장치가 마련되어야 하며, 여러 분야별 분쟁해결을 위해 범정부 차원에서 각 부처들이 담당하고 있는 ADR을 활성화시킬 수 있는 제도적 장치와 활용체계가 확립되어야 할 것이다.

I. 서론

그 동안 우리는 지방자치제 시행을 통해 정치·행정의 민주화를 앞당기는 계기가 되었으며, 여러 측면에서 긍정적인 성과를 가져왔다. 반면에 이러한 성과와 더불어 지난 시간동안 우리의 지방자치는 다양한 문제점을 드러냈고, 국가발전과 지역경제 발전에 있어서 당비요소나 저해요인들도 많이 나타났다.

지방자치제 실시 이후 이에 따른 여러 가지 문제점들이 나타나고 있는데, 이러한 문제점들을 한 가지 집약된 특징으로 본다면, 무분별한 지역개발과 자기지역의 이익추구로 인해 발생하는 지역·집단간 갈등과 분쟁의 심화라고 할 수 있다. 특히 최근에 가장 우려되고 있는 극가적 차원의 증대 현안 가운데 하나가 소위 지역이기주의에 기인한 지역·집단간 갈등의 증대이다.

일반적으로 개인·집단·조직간 갈등은 당사자들간의 자율적 협상이나 타협을 통하여 해결되는 것이 가장 바람직하지만, 당사자들간의 자율적인 갈등해결이 여의치 못하여 난판이 봉착하거나 공익을 크게 저해하는 경우에는 제3자 개입에 의한 조정역할이 필요하게 된다. 따라서 갈등당사자들간에 문제해결이 곤란한 경우 개인·집단·조직, 그리고 지방자치단체나 중앙정부 등 제3자가 개입하여 분쟁을 해결해 나가는 것이 바람직한 결과를 가져오는 경우가 흔히 있다.

이와 같이 제3자가 개입하여 분쟁을 조정·해결하려는 여러 형태 가운데서 사설누가 제공하는 재판절차에 의존하지 않고, 이러한 대카니즘의 폐해와 약점을 보완할 수 있는 대체적 분쟁 해결방법 및 제도(Alternative Dispute Resolution: ADR)¹⁾를 활용하려는 경향도 최근 증가하고 있다. 이러한 대체적 분쟁해결방법은 오늘날 여러 국가들에서 이 방식의 일부나 다른 측면들을 조합시키고 새로운 요소를 가미하여 다양한 형태로 활용되고 있다.

본 연구는 지방화시대를 맞고 있는 현시점에서 점차 증대하고 있는 지역분쟁(local disputes)²⁾을 효율적으로 해결할 수 있는 기제(機制)의 하나로서 대체적 분쟁해결제도를 개관하고, 지역분쟁과 관련된 현행 행정부의 ADR에 대한 실태분석과 평가를 통해 우리 나라 행정부가 제공하고 있는 대체적 분쟁해결제도에 대한 바람직한 방향을 모색하고자 한다.

II. 대체적 분쟁해결제도에 관한 이론적 고찰

대체적 분쟁해결제도를 논의하는 데 있어서 가장 중요한 특징이면서 기본적인 관점은 갈등과정에서 제3자의 개입과 조정역할이라고 할 수 있다. 따라서 갈등과정에서 제3자 개입에 의한 분쟁조정 의의를 먼저 살펴본 후 대체적 분쟁해결에 관한 이론적 논의와 지역분쟁과 관련된 외국의 대체적 분쟁해결제도를 고찰하고자 한다.

1. 제3자 개입에 의한 분쟁조정의 의의

일반적으로 갈등과정에서 제3자의 개입은 갈등상황을 완화시키거나 문제를 원만히 해결해 나가는 데 유용한 것으로 알려져 있다. 즉 갈등과정에서 제3자가 개입함으로써 당사자들간의 갈등이 악화되는 것을 막고 갈등사안을 다소 제도화된 틀 속에서 해결하려는 노력을 시도하기 때문이다.³⁾

갈등과 분쟁해결에 관한 선행연구와 이와 관련된 여러 나라의 제도적 방식을 살펴보면 제3자 개입에 의한 분쟁조정 방식으로서 알선(斡旋, good offices or conciliation), 조정(調停, mediation), 중재(仲裁, arbitration)의 3가지 유형을 가장 대표적이고 공식적인 것으로 제

1) 대체적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution)은 일반적으로 재판이외의 여러 가지 분쟁해결방법과 제도를 통칭하여 부르는 용어이다. Alternative Dispute Resolution은 우리 말로 "재판(사법재판)에 의하지 아니한 분쟁해결방법 또는 소송에 갈음하는 분쟁해결방법"으로 번역하여 사용하기도 한다(송상원, 1992, 1994; 허만, 1992; 장문철, 1994). 여기서 "대체적"이라는 용어는 전통적인 분쟁해결 기제인 재판의 대체물임을 지칭하기는 하지만, 현실적으로 재판이 분쟁을 해결하는 비율은 매우 낮으며, 다른 방법들이 많이 사용되고 있으므로 "alternative"가 정확한 표현은 아니라는 것이 영어를 사용하는 학자들 사이에서도 제기되고 있다. 따라서 재판을 대체한다는 엄밀한 의미는 아니며, 보완까지도 포함하는 의미로 해석하는 것이 바람직하다(Sander, 1985; Mackie, 1991; 김준한, 1996).

2) 본 연구에서의 지역분쟁이라는 개념은 이해당사자간의 의견불일치로 인하여 지역개발관련 사업이 지연되거나 달성되지 못하는 상태로 정의하고자 한다. 여기서 이해당사자란 중앙정부, 지방자치단체, 지역주민 등을 지칭한다. 지방자치와 관련된 분쟁과 갈등의 개념에 관한 자세한 내용에 대해서는 김영수(1994: 6-8), 김용웅·차미숙(1997: 25-35), 황재영(1998: 13-19) 등을 참조 바람.

3) 제3자의 개념과 유형에 있어서 이들의 역할과 기능이 증폭되는 점도 많고 법적인 권능도 다르며 학문상으로 개념을 사용하는 데 애매한 점이 있다. 이러한 제3자들은 개성·이상·가치체계·판단 등이 다르기 때문에 이들이 분쟁해결과정에서 열상과정 및 결과도출에 영향을 미치는 경우도 다양하다. 제3자의 개념과 특성 및 유형에 대한 자세한 내용은 Raiffa(1982: 22-23)와 Donahue & Kolt(1992: 136-137), 이달근(1995: 44-45), 박송택(1994: 59)등을 참조 바람.

시하고 있으며,⁴⁾ 이러한 3가지 유형이외에 긴급조정이나 재정방식 등을 들기도 한다.⁵⁾ 또한 제3자의 개입에 의한 조정방식은 갈등의 유형이나 양상 등에 따라 몇 가지로 구분되어 논의되고 있으며, 대체로 조정(調整)의 강도(強度)를 기준으로 하여 제3자 개입에 의한 분쟁조정방식을 ① 알선, ② 조정, ③ 중재, ④ 재판(판결)의 4가지로 구분할 수 있다.

첫째, 알선(good offices or conciliation)은 갈등당사자간의 의견차이에 대한 원인과 정도를 확인하고 해결을 위한 대안을 발견하게 하는 동시에 이러한 각 대안이 가질 수 있는 효익을 일깨워 주고, 당사자간에 수용할 수 있는 타협안을 개발하여 그 안에 합의할 수 있도록 지원해 주는 것을 말한다(김영수, 1994: 52). 즉 알선자가 갈등당사자들의 자율적 협상의 길을 열어주기 위해서 당사자들의 견해를 타진하여 진술하고 협상의 조건을 제시하는 등의 노력을 통해 당사자들의 의견접근을 돕는 활동이라 할 수 있다.

공공부문이나 이와 관련된 분쟁해결에 있어서 알선은 행정기관이나 관청이 소속공무원 중에서 임명된 알선공무원이 자주적인 교섭을 행하기 위해서 쌍방의 이견을 근절시켜 나가는 활동을 주로 지칭한다.

둘째, 조정(mediation)은 알선이 실패한 경우에 적절한 대안을 마련하여 그 해결방안을 제시하는 과정으로서 조정자 또는 조정위원회가 갈등당사자들의 주장과 쟁점을 조사하고 자신의 조정안을 당사자들에게 제시하여 수락을 권고하는 정치적 활동이다. 즉 조정은 구속력이 없는 의사결정권을 갖고 있는 중립적이고 공정한 입장에 있는 제3자가 분쟁당사자들 상호간에 자율적으로 수용할 수 있는 쟁점의 해결에 도달할 수 있도록 분쟁(disputes) 또는 협상(negotiation)에 개입하여 조력하는 것이다(Moore, 1987: 14). 알선과 마찬가지로 조정은 그 해결이나 수락을 강제하는 절차가 아니고 당사자가 이에 따를 의무가 없다는 점에서 동일하지만, 조정은 해결방안의 제시에 있어서 알선보다 적극적이라는 점에서 알선과 구별된다고 할 수 있다(김영, 1995: 1156).

셋째, 중재(arbitration)는 중재위원회가 내린 재정을 통해 분쟁당사자들이 중재인의 수락과 이행에 강제함으로써 당사자들을 법률적으로 구속하는 준사법적 갈등조정방식이라고 할 수 있다. 다시 말해서 중재는 제3자 입장의 의사결정자가 분쟁당사자들에 의해 제정되어진 증거 등을 토대로 하여 구속력 있는 권한을 갖고 분쟁해결에 대한 결정을 내리는 과정이다.

중재는 조정과 차이점이 있는데, 조정은 제시된 해결방안에 대하여 거부와 자유가 최종단계에서 인정되나, 중재의 경우 중재회부에 대한 여부 결정은 자율이지만 일단 중재판정(arbitration award)이 내려지면 복종해야 한다는 것이다. 또한 중재는 각 분쟁당사자들에게 주어진 해결과정과 대안결정의 지배력에 있어서도 조정과 차이가 있다. 즉 조정 하에서는 분쟁당사자들은 해결과정과 대안결정에 대한 지배력이 각각 높은 반면, 중재 하에서는 분쟁당사자들은 해결과정에서의 지배력은 높지만, 대안결정의 지배력은 낮다고 할 수 있다(Folger, 1986: 58).

넷째, 재판 또는 판결(adjudication)은 사법기관의 강제적 결정에 의한 분쟁해결방식이다.

4) 분쟁해결을 위한 제3자 개입에 의한 활동으로서 알선, 조정, 중재의 3가지 구분은 국내법이나 국제법에서 어느 정도 통용되고 있다. 이와 관련하여 김준환(1996: 268-281) 및 권해수·서순복(1996: 294-305)을 참조바람.

5) 우리나라의 경우 「노동쟁의조정법」에서 노동위원회의 조정으로는 알선, 조정, 중재, 긴급조정이 있고, 환경문제와 관련된 분쟁에 대하여 「환경분쟁조정법」에서 환경분쟁조정위원회의 조정으로는 알선, 조정, 재정을 제도화하고 있다(「노동쟁의조정법」 및 「환경분쟁조정법」 참조).

즉 재판은 단일의 판사 또는 행정심판관이 최종적인 결정을 하기에 앞서서 분쟁당사자가 사실과 논증을 제공하는 계층적 과정(a hierarchial process)을 거친다. 여기서 판사 또는 행정심판관은 분쟁당사자들의 입장이 수용될 수 있는 다른 하나의 견해에 적합하도록 조치하거나 동조하도록 결정함으로써 단일의 판결을 통하여 당사자들간에 상충되는 가치와 이해관계를 통합하는 것이다(Zartman, 1978: 69-70). 우리 나라의 경우 지역분쟁해결을 위한 재판방식은 헌법재판소의 권한쟁의 심판과 법원에 의한 사법적 해결방식을 들 수 있다(홍준형, 1996: 10-19).

〈표 2-1〉 제3자 개입에 의한 분쟁해결방식의 유형비교

구분		알선	조정	중재	재판(판결)
절차개시에서 갈등당사자들의 합의		필수요건/예외	필수요건/예외	필수요건/예외	불필요
제3자	성격	개인 또는 공·사기관	개인 또는 공·사기관	개인 또는 공·사기관	사법기관
	선정	당사자들간의 합의 중요	당사자들간의 합의 중요	당사자들간의 합의 중요	사법기관 (외부의 지정)
	역할	합의도출	합의도출	중재결정	재판에 의한 결정
절차의 진행내용		이해·입장의 조정	이해·입장의 조정	확인·이해의 조정	확인·법리의 적용
절차의 정형(공식)성 정도		대체로 없음	대체로 없음	조금 있음	완전히 있음
결정의 구속력		쌍방의 동의하에 약정된 경우	쌍방의 동의하에 약정된 경우	한정된 분야에 대한 결정시 구속력 있음	구속력 있음

자료: Donahue & Kolt(1992: 136-137) ; Mackie(ed.)(1991: 14) ; 김준한(1996: 269)을 참조하여 재구성.

이상에서 논의한 제3자 개입에 의한 분쟁해결방식의 4가지 유형에 대한 주요 내용 및 특징을 비교하여 정리해 보면 〈표 2-1〉과 같다. 이와 같이 제3자 개입에 의한 분쟁조정방식의 4가지 유형 중에서 알선, 조정, 중재방식이 바로 대체적 분쟁해결제도의 핵심적인 수단과 요소이며, 이 중에서 조정(mediation)과 중재(arbitration)가 활용도가 높은 방식이라 할 수 있다.

2. 대체적 분쟁해결제도의 특징 및 유형

대체적 분쟁해결방법은 서양에서 17세기 후반에서 18세기경에 상인간의 분쟁에 이용되어 오던 상사중재(商事仲裁)와 종교단체 또는 지역공동체 등에 의한 조정(調停)에 유래하고 있다. 특히 1960년대 후반부터 미국에서 ADR에 대한 연구가 진행되면서 각종 ADR이 개발되어 이용되는 현상이 나타나기 시작하는 등 이른바 ADR Movement가 등장하게 되었고, 1980년대에 오면서 이에 대한 본격적인 연구와 관심이 크게 증대하였다(Appiebey, 1990: 28 ; 허만, 1992: 442).

1960년대 후반부터 미국에서 ADR이 본격적으로 도입된 배경에는 당시의 복잡·다양한 형태의 갈등과 분쟁이 빈발함으로써 특종하는 소송문제에 대해 법원이 사건을 제대로 해결하지

못하여 적체되거나 소송이 지연되는 현상 등이 주요원인이 되었다(Sander, 1985: 1-2 ; Mazadoorian, 1988: 22 ; Jacquelline, 1992: 5 ; Thompson, 1993: 2).

이와 같은 맥락에서 볼 때, ADR은 분쟁해결을 소송절차에 의한 판결(adjudication)에 의하지 않는 것으로서 불완전한 소송제도의 단점을 보완하여 분쟁이 용관히 해결될 수 있도록 하는 매커니즘이라고 할 수 있다. 따라서 ADR은 사실적 또는 법률적 관계 등에 의하여 당사자간 분쟁이 발생하였을 경우에 당사자가 해결의 주도권을 잡고 독립적이며 중립적인 제3자의 개입에 의해 최종적으로 당사자간 합의를 도출하여 분쟁을 해결하는 방식이다. 즉 분쟁과정에서 제3자가 해결안을 만들어 분쟁당사자들을 기속(羈屬)시키는 판결 등의 장법을 대신하여 분쟁당사자 스스로 어떠한 결정에 도달하고 합의해 나가는 협상(negotiation) 또는 조정(mediation)의 수단을 사용하게 되는 것이다.

ADR은 공공적이기보다는 사적(私的)인 수단을 의미하며 강제적이 아니라 자율적인 수단을 의미하고, 제3자의 결정에 맡기는 것에 대신하여 당사자의 합의에 의존하는 특징을 갖고 있다(Coulson, 1984: 6). 그리고 엄격한 법적 과정을 요구하지 않는 비형식성(informalization), 법리적 해결관을 고집하지 않고 사회적 통념에 따라 분쟁을 처리하는 법외화(delegalization), 담당기관을 법원에 한정하지 않고 사회적으로 학식과 덕망이 있는 사람들도 참여시킬 수 있는 비법조화(deprofessionalization)를 중요한 특징으로 하고 있다. 또한 법원이 처리하기에 부적합하거나 그다지 복잡하지 않으면서도 시간이 많이 소요되는 사건들을 보다 능률적으로 해결하거나, 법원의 많은 사건부담으로 인한 소송지연을 감소시켜 주는 이점이 있다. 비교적 간단한 절차에 의해 시간과 비용을 절약하고 우호적이고 탄력적인 절차의 운용으로 분쟁을 해결할 수 있으며, 기업비밀의 누설을 막고 전문가의 지식을 활용할 수 있어 당사자들에게 선과 형평에 갖는 타당성 있는 해결로 유도해 나갈 수 있는 장점도 갖고 있다(정갈규, 1992: 216 ; 권해수·서순복, 1996: 294).

이러한 ADR의 장점에 반해 충분한 절차보상과 사실관계의 조사가 행해지지 않을 수 있기 때문에 잘못되면 대체적 분쟁해결제도가 경제적·사회적 강자로부터 양보를 얻어내는 절차로 전락할 수 있고, 경제적 약자를 위한 소송이 어려운 구조이다. 또한 기업의 소비자보호보다 그들의 책임회피를 위해 숨는 곳을 경계해야 하며, 신속하고 저렴한 분쟁해결을 강조하다가 오히려 분쟁의 공정한 해결이라는 권리를 침해받을 가능성이 있다는 비판을 받고 있다(양영희, 1994: 38-39). 그리고 사적 분쟁(private disputes)에 대해서는 지역의 관습과 상거래 규범에 의한 해결이 적당하고 기존의 재판제도의외 개별적 절차로서 소송외적 분쟁해결을 사용하는 것이 적절한 반면, 중요한 공적 가치를 포함한 공적 분쟁(public disputes)은 법원통제 이외의 소송외적 분쟁해결이 적절하지 않다는 지적도 있다(Edwards, 1986: 678-681).

오늘날 미국을 비롯한 주요 선진국에서는 조정과 중재 방식과 양자(兩者)를 혼합·조합시킨 다양한 형태의 ADR이 활용되고 있는데, 이러한 ADR은 크게 민간단체형, 법원부설형, 행정기관취급형의 세 가지 종류로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 민간부문에 속하는 단체 등에 의하여 개발된 대체적 분쟁해결제도, 둘째, 법원이 적극적으로 새로운 대체적 분쟁해결제도를 개발하는 경우로서 소송과정의 일부 또는 소송과 별도로 설치한 경우, 셋째, 행정부 또는 지방자치단체나 공공법인이 제공하는 형태의 분쟁해결제도를 들 수 있다.

우리 나라의 경우 사법부가 재판 전에 민사조정 및 가사조정 등을 통하여 분쟁을 해결하도록 유도하고 있으며, 사단법인인 대한상사중재원은 상사(商亭)에 대한 알선과 중재업무를 담당

하고 있다. 그리고 행정부와 지방자치단체, 공공법인이 각 분야의 분쟁을 재판에 의하지 않고 해결할 수 있는 조정제도를 마련하여 운영하고 있다. 그러나 외국의 경우와는 달리 민간부문에서 개발된 제도보다는 행정부가 제공하는 ADR이 많이 설치·운영되고 있다.⁶⁾

최근 미국을 비롯한 주요 선진국들은 조정과 중재와 같은 전형적인 형태의 대체적 분쟁해결제도 뿐만 아니라 이를 변형시켜 복합적 형태(formal or informal 'hybrid' forms)의 ADR을 개발하여 활용하고 있다. 이러한 ADR의 대표적인 유형으로는 ①조정-중재(Mediation-Arbitration), ②최종제안중재(Final Offer Arbitration), ③린간재판(Rent-a-Judge/Private Judge), ④모의(간이)심리(Mini-Trials), ⑤모의배심심리(Summary Jury Trials), ⑥중립전문가(감정인)의 사실확인(Neutral Expert Fact Finding), ⑦옴부즈만(Ombudsman), ⑧중앙정부 및 지방정부 차원의 각종 조정위원회 등을 들 수 있다.⁷⁾

본 연구에서는 지역분쟁과 관련된 외국의 ADR로서 미국의 지방정부위원회와 입지분쟁조정기구, 일본의 자치분쟁조정위원회를 소개하고자 한다.

1) 미국의 지방정부위원회와 입지분쟁조정기구(Richman, 1985: 510-516)

미국의 버지니아(Virginia)주에서는 1980년 이후 지방정부간 분쟁발생시 주(州)기관이 중재를 위해서 정치·행정·법률 등의 관련분야 전문가들로 구성된 독립적 성격의 지방정부위원회(Commission on Local Government)를 설치하였다. 지방정부위원회는 중재자로서 독립적 조사를 할 수 있는 권한을 가지고 분쟁당사자간의 협상을 통한 해결이 될 수 있도록 도와주는 역할을 수행한다. 또한 지방정부위원회는 법원에 조언을 하지만, 이 경우에 법원이 재심하거나 결정을 내리는 데 있어서 구속을 받지 않는다. 지역분쟁시 협상에 참여하는 협상당사자는 지방정부위원회에 의해 선출되는데, 협상참여자들은 주로 그 지역의 주요 행정관료(시 관리관, 카운티 관리관), 지방정부위원회의 대리인(시, 카운티 대리인), 2인 또는 3인으로서 선출된 판료를 포함한다. 이 위원회는 최소 5명이며 공공기관에서 근무하는 관리자, 계획관리자, 재정전문가 등 기술적 전문가로 구성된다. 또한 중요한 분쟁사건일 경우 시의회나 카운티의 단체장협의회가 협상에 직접 참가하기도 한다.

지역분쟁해결을 위한 또 다른 형태의 ADR로는 주정부간 입지분쟁조정기구(Hazardous Waste Facility Siting Program)를 들 수 있는데, 이 제도는 1982년 매사추세츠(Massachusetts)주와 위스콘신(Wisconsin)주에서 혐오시설 입지에 대해 주 전체의 이해관계를 조정하기 위해 설립되었다. 즉 쓰레기시설 등의 입지에 관한 위스콘신주의 입법부는 지방정부와 개발업자간에 공식적인 협상절차 등을 규정한 쓰레기 입지시설에 관한 법률을 제정·운영하게 된 것이다. 이 기구는 주로 쓰레기시설 등의 혐오시설 입지와 관련하여 시설개발업자

6) 행정부가 제공하고 있는 대체적 분쟁해결제도는 (1) 행정부에 소속된 위원회가 담당하는 조정제도와 (2) 공공법인의 위원회에서 제공하는 조정제도, (3) 기타 위원회의 조정제도로 구분해 볼 수 있다. 행정부에 소속된 위원회로는 ①의료심사조정위원회, ②건설업분쟁조정위원회, ③고용평등위원회, ④저작권심의조정위원회, ⑤프로그램심의조정위원회, ⑥지방자치단체분쟁조정위원회, ⑦국민고충처리위원회 등이 있다. 공공법인의 위원회는 ①소비자분쟁조정위원회, ②보훈분쟁조정위원회, ③증권분쟁조정위원회, ④금융분쟁조정위원회 등이 있으며, 기타 위원회로는 ①언론중재위원회, ②환경분쟁조정위원회, ③노동위원회 등이 존재하고 있다(김준한, 1996: 273-281; 권해수·서순복, 1996: 297-305).

7) 미국 등 주요선진국에서 활용되는 다양한 ADR의 종류에 대한 자세한 내용에 대해서는 Bevan(1992: 9-17), Birkinshaw(1991: 43-54), Lewis & Birkinshaw(1993: 11-141), 허 만(1992: 452-462), 김준한(1996: 270-273)을 참조바람.

와 지방정부간의 분쟁을 담당하여 해결하고 있다.

2) 일본의 자치분쟁조정위원회(地方自治小六法, 1990 : 309-331)

일본의 경우 지역분쟁해결을 위한 대표적 ADR로서는 자치분쟁조정위원회가 설치·운영되고 있는데, 이 조정제도는 우리 나라의 지방자치단체분쟁조정위원회와 유사한 성격을 갖고 있다. 이 위원회의 위원은 3인으로 구성하고, 각 분쟁사건에 따라 학식과 경력을 가진 자 중에서 자치성(自治省)장관 또는 도도부현지사(都道府縣知事)가 임명한다. 그리고 자치성장관 또는 도도부현지사는 미리 당해 사건과 관계가 있는 사무를 담당하는 주쿠장관이나 도도부현(都道府縣)의 위원회 또는 위원과 협의하도록 규정되어 있다.

자치분쟁조정위원회의 조정제도의 운영을 살펴보면, 보통지방자치단체 상호간 또는 보통지방자치단체의 기관상호간에 분쟁이 있을 때는 지방자치법에 특별한 규정이 없는 경우를 제외하고 도도부현 또는 도도부현의 기관이 당사자가 되는 것은 자치성장관이, 기타의 것은 도도부현의 지사가 당사자의 신청에 의하거나 직권으로 분쟁의 해결을 위하여 위원회의 조정을 신청할 수 있다.

위원회의 위원들은 전원일치로 조정안을 작성하여 이를 당사자에게 제시하고, 그 수락을 권고하는 동시에 그 조정안에 이유를 붙여 공표할 수 있도록 하고 있다. 당사자가 조정안을 수락한 경우 이를 기재한 문서를 자치성장관 또는 도도부현지사에게 제출한 때에 조정이 성립된 것으로 하며, 조정에 의한 해결가능성이 없을 경우 사건의 요점과 조정결과를 공표하고 조정을 중단할 수 있도록 규정하고 있다.

Ⅲ. 지역분쟁해결을 위한 행정부의 대체적 분쟁해결제도의 실태분석

오늘날 여러 국가들에 있어서 대체적 분쟁해결제도가 다양한 형태로 운용되고 있는 것을 알 수 있었던 바, 우리 나라의 경우에도 최근 공공부문과 민간부문에서 여러 가지 형태의 ADR이 존재하고 있다.

본 연구에서는 우리 나라 행정부가 제공하고 있는 대체적 분쟁해결제도 중에서 지역분쟁과 관련된 조정제도를 중점적으로 분석하고자 한다. 이러한 지역분쟁은 이해당사자에 따라서 중앙정부와 지방자치단체간, 중앙정부와 지역주민간, 지방자치단체와 지역주민간, 지방자치단체 상호간, 지역주민 상호간의 분쟁을 들 수 있는데, 이와 관련된 현행 ADR에서는 지방자치단체분쟁조정위원회와 환경분쟁조정위원회가 대표적이라고 할 수 있다.

지역분쟁해결과 관련된 지방자치단체분쟁조정위원회와 환경분쟁조정위원회의 조정제도를 중심으로 그 실태를 살펴보면 다음과 같다.

1. 지방자치단체분쟁조정위원회의 실태분석

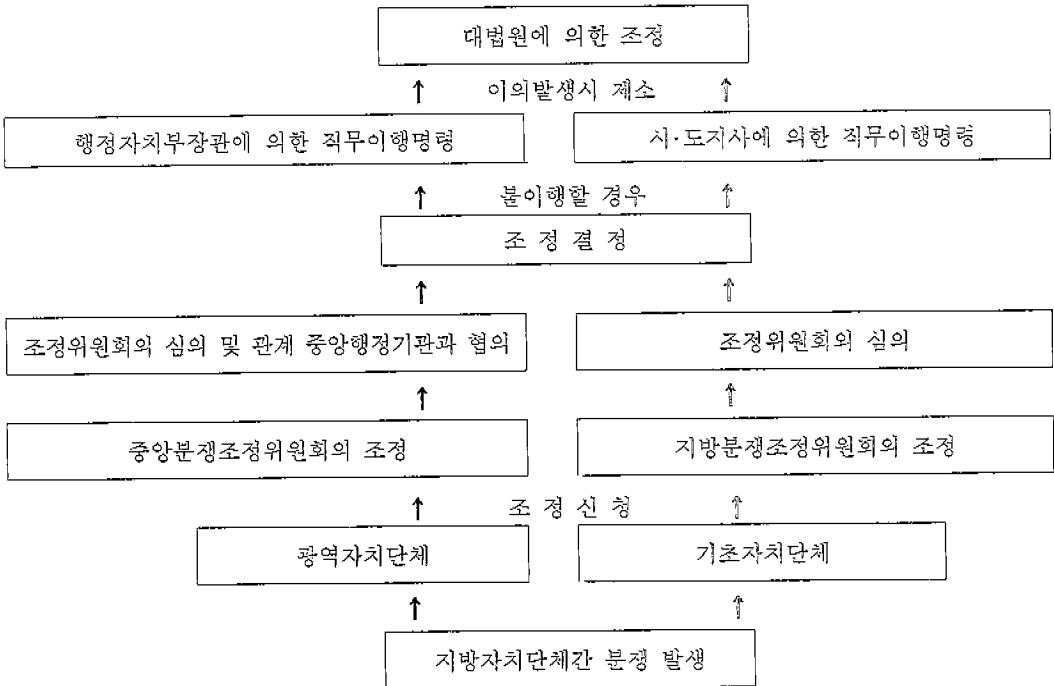
지방자치단체 또는 지방자치단체장 상호간의 분쟁해결을 위해 현행 지방자치법에 근거한 지방자치단체분쟁조정위원회 제도를 행정자치부 장관 소속 하에 중앙조정위원회와 시·도지사 소속 하에 지방자치단체 분쟁조정위원회를 설치·운영하고 있다.⁸⁾ 현행 지방자치단체 분쟁조

8) 현행 지방자치단체분쟁조정위원회의 설치 및 구성, 기능 등에 관한 사항은 「지방자치법」 제140조 ~

정위원회의 조정절차를 지방자치법과 동 시행령을 근거로 하여 중앙분쟁조정위원회와 지방분쟁조정위원회로 구분하여 나타내면 <그림 3-1>과 같다.

지방자치단체분쟁조정위원회는 1994년 3월 16일 개정된 지방자치법에 의해 종래의 행정자치부 장관 또는 시·도지사의 분쟁조정기능을 보완하기 위해 도입된 행정자치부가 제공하는 대체적 분쟁해결기구이다. 지방자치단체분쟁조정위원회가 1995년 10월에 설치된 이후 1999년 초 현재 중앙분쟁조정위원회의 경우 3건이 조정 신청되어 해결되었으며, 시·도와 관련된 지방분쟁조정위원회 경우는 지금까지 조정신청 건수가 전무한 실정이다.

<그림 3-1> 지방자치단체분쟁조정위원회의 조정절차



자료: 지방자치법 및 동 시행령을 근거로 작성

중앙분쟁조정위원회에 조정 신청된 총 세 가지 분쟁사례를 통해 위원회의 운영실태를 살펴 보면 다음과 같다(유재원, 1996: 26-27 ; 내무부, 1996: 305-307 ; 행정자치부, 1998).

첫째는 충청북도를 통해 조령산 자연휴양림에 입장한 관광객이 연접해 있는 경상북도 문경새재 국립공원 입장시 경상북도가 재차 입장료를 부과하자 충청북도가 중복입장료 부가를 문제를 삼아 이에 항의함으로써 분쟁이 발생하게 된 사례이다. 경상북도는 문경새재를 통해 입장한 관광객이 자연휴양림 구역으로 입장하려는 경우 충청북도가 입장료를 재부과하기 때문에 상호간에 동일한 입장이라며 충북의 입장에 반발하게 되었다. 이와 같이 양(兩)자치단체간의 이해관계가 자율적으로 합의되지 못하고 분쟁이 지속되자 충청북도는 중앙분쟁조정위원회에 조정신청을 하게 되었다. 이에 대응하여 경상북도도 조정신청을 하게 됨으로써 '95년 12월 15

제140조 6항 및 제157조과 동시행령 제47조를 참조 바람.

일에 중앙분쟁조정위원회가 개최되었다. 그리하여 이 분쟁사건은 중앙분쟁조정위원회의 조정결정 사항을 수용하여 양자 모두가 입장료를 중복부과하지 못하도록 하는 협약을 체결·이행하는 것으로 해결되었다.

둘째는 서울지하철 7호선(건대 일구-도봉산)의 차량기지 건설문제와 관련된 서울시와 경기도 의정부시간의 분쟁사건이다. 이 문제는 서울지하철 7호선의 차량기지를 의정부시에 설치하는 대가로 서울시가 당초 제시한 비용부담을 이행하지 않는 것에 대하여 의정부시가 문제를 제기함으로써 발생되었다. 의정부시는 서울시에 대해 여러 차례 「수도권행정협의회」개회를 요구하였으나, 서울시가 이를 거부하자 '96년 5월 9일 중앙분쟁조정위원회에 서울 지하철 7호선 「차량기지 설치로 의정부시 토지이용계획에 미치는 장애수준에 상응한 비용부담」에 관한 분쟁조정신청을 하게 되었다. 결국 이 분쟁사건은 전체 회의 3회, 소위원회 2회 등 총 5회에 걸친 중앙분쟁조정위원회의 중재절차를 통해 해결되었다(중앙분쟁조정위원회, 1996. 10.26).

셋째 사례는 경기도 시흥·군자지구의 공유수면 매립지 경계와 관련한 인천광역시와 경기도 간의 분쟁이다. 이 분쟁사건은 '97년 3월 10일 먼저 인천광역시가 분쟁조정위원회에 조정을 신청함으로써 발단이 되었는데, 한국화약 주식회사에서 조성한 공유수권 매립지의 일부가 인천광역시의 행정구역으로 편입되어야 한다는 것이 사건의 주된 내용이다. 이에 대해 중앙분쟁조정위원회는 '97년 12월 27일 인천광역시의 주장을 기각하고 제도개선 사항을 판례부처에 권고하는 것으로 마무리되었다(행정자치부, 1998).

2. 환경분쟁조정위원회의 실태분석

환경피해⁹⁾로 인한 분쟁조정을 위하여 환경부에 중앙환경분쟁조정위원회와 서울특별시, 광역시, 도에는 지방환경분쟁조정위원회를 설치·운영하고 있다.¹⁰⁾

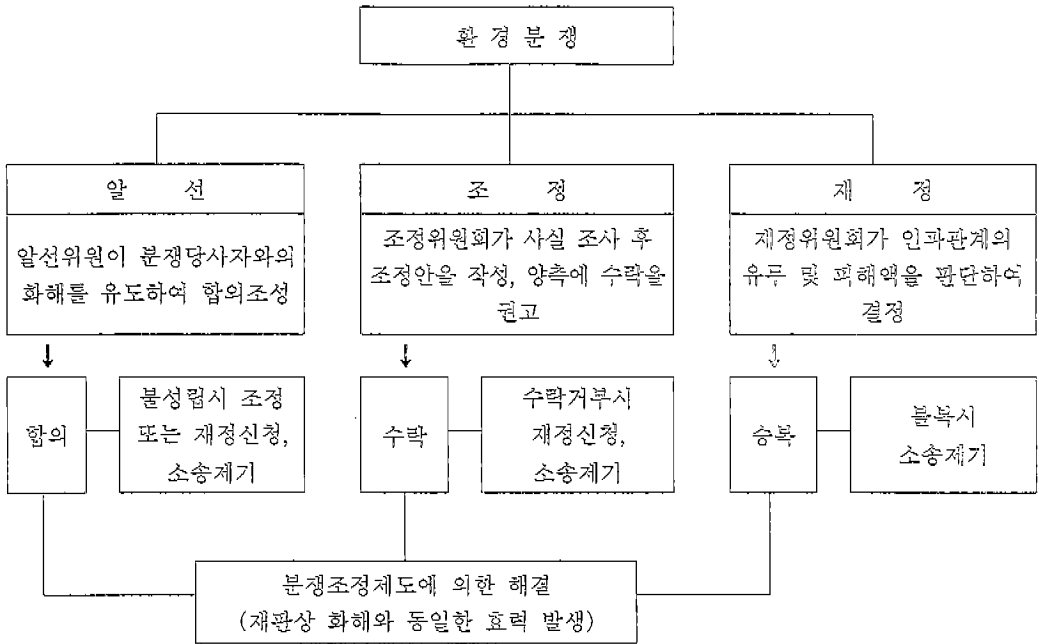
현재 환경분쟁조정위원회의 분쟁조정제도로서 알선, 조정, 재정을 두고 있는데, 중앙환경분쟁조정위원회는 위의 3가지 제도적 방식이 모두 사용되나 지방환경분쟁조정위원회의 경우는 재정제도가 제외된 알선, 조정만을 두고 있다(환경분쟁조정법 제6조).

현행 환경분쟁조정위원회가 운영하고 있는 3가지 형태의 조정절차를 살펴보면 <그림 3-2>와 같다.

9) 여기서 '환경피해'라 함은 사업활동 기타 사람의 활동에 의하여 발생하였거나 발생이 예상되는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 악취, 자연생태계파괴 기타 대통령령이 정하는 원인으로 인한 건강상·재산상의 피해를 말한다. 다만, 방사능오염으로 인한 피해는 제외한다(「환경분쟁조정법」 제2조 제1항).

10) 현행 환경분쟁조정위원회의 설치 및 구성, 기능 등에 관한 사항은 「환경분쟁조정법」 제2조, 제3조, 제7조, 제13조, 제18조를 참조바람.

〈그림 3-2〉 환경분쟁조정위원회의 조정절차



자료: 환경부(1998: 212).

이러한 세 가지 조정방식 중에서 알선은 알선위원이 분쟁당사자의 의견을 듣고 그 요점을 정리하는 등 사건이 공정하게 해결되도록 중개하여 민법상 화해계약의 체결을 유도하는 것을 말한다. 그리고 조정은 조정위원회가 특정 분쟁에 대하여 법정절차에 따라 당사자 쌍방의 합의를 유도하는 제도이다.

재정은 환경오염피해에 대한 민사분쟁에 대하여 재정위원회가 법률적 판단을 내리 분쟁을 해결하는 제도이다. 재정은 대심구조와 당사자의 구술변론권이 보장된 준사법적 생송절차로서 그 활용여부가 주목되기도 했으나, 재정의 구속력이 인정되지 않았기 때문에 널리 활용되지 못하였다. 최근 법개정으로 위원회가 재정을 행한 경우 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 날로부터 60일 이내에 당해 재정과 관계되는 손해배상에 대하여 소송이 제기되지 아니하거나, 그 소송이 취하된 때에는 그 손해배상에 대하여 당해 재정문서는 재판상 화해와 동일한 효력을 가진다고 규정함으로써 재정의 효력이 다소 강화되었다. 그러나 당사자가 재정에 불복하는 경우 소송을 제기함으로써 그 구속을 벗어날 수 있으며, 이것은 증재법상의 증재판정이 확정판결과 동일한 효력을 가지는 것과는 대조가 되는 점이다(홍준형, 1996: 329).

종래의 알선·조정·재정제도는 모두 당사자간의 합의조정 행위 이상의 의미를 갖지는 못했기 때문에 환경분쟁조정은 그 자체로서 독자적인 의미를 갖는 분쟁해결 절차라기보다는 분쟁당사자의 합의도출을 통한 원만한 분쟁해결을 도모하려는 사법보완적인 임의적 증재절차로서의 성격을 갖는 데 그쳤다. 가령 조정제도의 경우 당사자가 조정안을 수락하지 않으면 효력이 없고, 또한 당사자가 조정안을 받아들여 합의가 성립되어도 그 합의는 민사조정과는 달리 강제력을 갖지 못하고 주로 사회적 힘에 의하여 그 이행이 확보되기를 기대할 수 있을 뿐이었다.

그러나 최근 법개정¹¹⁾ 이후에는 환경분쟁조정위원회의 운영과 관련하여 당사자가 합의한

조정안과 재정에 재판상 화해와 동일한 효력을 부여하고 있다. 그리고 이미 발생한 피해에 관한 건과 폐기물처리시설, 하수종말처리장, 분뇨종말처리장 등 환경기초시설 설치로 인해 발생할 것으로 예상되는 환경피해 분쟁에 대해서도 분쟁조정을 할 수 있도록 피해분쟁조정 대상을 확대하고 중대 사건에 대한 직권조정제도를 도입하는 등 제도를 대폭 보강하고 있다.¹¹⁾ 이에 따라 종래에는 당사자간에 합의된 조정안도 그 자체로서 집행력을 갖는 것은 아니므로 그 합의사항이 이행되지 않는 경우 그 이행을 강제하기 위해서는 별도의 민사소송 등을 거쳐야 했으나, 당사자 어느 쪽이 조정안을 이행하지 않는 경우에는 별도의 이행장소 소송이 없이도 직접 강제집행을 할 수 있게 되어 있다.

'91년 이후 '98년 12월 31일 현재 중앙환경분쟁조정위원회는 총 252건을 접수하여 216건을 처리하고 36건이 조정진행 중에 있으며, '98년도에는 62건이 신청되어 전년도 대비 30% 정도 조정사건이 점차 증가하는 추세이다. '91년 이후부터 '98년 12월 31일 현재까지 환경분쟁조정위원회의 분쟁조정사건의 신청건수 및 처리현황을 연도별로 살펴보면 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 환경분쟁 조정사건의 접수 및 처리현황

구분	계	'91~'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98
접수	252	5	43	15	30	50	47	62
처리	216	4	31	20	26	37	44	54

자료: [http://www.moenv.go.kr/index/html\(1999. 6. 20: 3\)](http://www.moenv.go.kr/index/html(1999. 6. 20: 3)).

'97년 말 현재까지 해결된 사건 중에서 재정사건은 전체의 89%인 144건이고 조정사건은 11%인 18건으로 나타났는데, 대부분의 환경분쟁이 재정으로 해결됨을 알 수 있다. <표 3-2>에서 나타난 바와 같이 위원회의 조정결과를 당사자가 수용하여 승복한 사건은 전체 200건 중 150건으로 전체 승복율은 75%이며, '97년의 경우 86%, '98년의 경우 87%로 매년 승복율이 상향되어 감을 알 수 있다. 그리고 '98년도의 경우 조정 및 재정을 거친 35건 중에서 기각사건은 8건으로 기각율이 23%로 나타났다(환경부, 1998: 213-214; [http://www.moenv.go.kr/index/html\(1999. 6. 20: 5\)](http://www.moenv.go.kr/index/html(1999. 6. 20: 5))).

<표 3-2> 연도별 승복 및 불복현황

구분	계	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98
계	162	4	31	20	26	37	44	38
승복(%)	115(71)	1(25)	15(48)	13(65)	21(81)	27(73)	39(89)	33(87)
불복(%)	47(29)	3(75)	16(52)	7(35)	5(19)	10(27)	5(13)	5(13)

자료: [http://www.moenv.go.kr/index/html\(1999. 6. 20: 5\)](http://www.moenv.go.kr/index/html(1999. 6. 20: 5)).

11) 종래의 「환경오염피해분쟁조정법」(개정 1995. 12.29 법률 제5097호)이 1997년 2월 24일자로 「환경분쟁조정법」(법률 제5393호)으로 명칭이 변경됨과 동시에 전문 개정되었다. 이에 따라 시행령(전문개정 1998. 2.24. 대통령령 제15672호) 및 시행규칙(전문개정 1998. 2.28. 환경부령 제44호)도 개정되었다.

12) 이에 대해서는 「환경분쟁조정법」 제2조 제1항 및 제30조를 참조바람.

한편 분쟁조정위원회의 결정에 불복하여 민사소송을 제기한 경우는 법원에서도 위원회의 피상액 산정방식과 인과관계 규명내용을 그대로 인용하여 판결을 내리고 있다. <표 3-3>은 위원회의 조정결정에 불복하여 소송을 제기한 사건현황으로서 1997년 말 현재 소송이 종결된 26건 중 9건이 당사자 합의에 의해 소송이 취하되었고, 8건은 법원의 조정으로 화해가 성립되었다(환경부, 1998: 214-215).

<표 3-3> 소송 제기된 사건현황(1997년 현재)

구 분		계	소음·진동	대기오염	수질오염	해양오염
계(%)		37(100)	21(57)	7(19)	2(5)	7(19)
소송완료	소 계	26	17	4	1	4
	판 결	9	6	3	-	-
	법원조정	8	6	-	1	1
	합의취하	9	5	1	-	3
소송중		11	4	3	1	3

자료: 환경부(1998: 215)

IV. 지역분쟁해결을 위한 행정부의 대체적 분쟁해결제도 평가

앞에서 지방자치단체분쟁조정위원회와 환경분쟁조정위원회의 조정제도에 대한 실태분석을 통하여 양(兩)제도를 평가해 보면 다음과 같다.

1. 지방자치단체분쟁조정위원회의 조정제도

현행 지방자치단체분쟁조정위원회의 조정제도를 평가하면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체분쟁조정위원회는 분쟁당사자가 조정을 신청하여만 비로소 조정을 위한 회의를 개최할 수 있기 때문에 관련 지방자치단체가 조정신청을 하지 않는 경우에는 조정역할을 수행하지 못한다는 점이다. 또한 관련 지방자치단체가 직접 분쟁조정위원회에 조정신청을 하는 것이 아니고, 기초자치단체의 경우 시·도지사에게 신청하며 광역자치단체인 경우 행정자치부 장관에게 분쟁조정 신청을 하고 시·도지사 또는 행정자치부 장관이 분쟁조정위원회를 소집하여 조정을 명하도록 되어 있다.¹³⁾

이러한 점에서 보면, 시·도지사나 행정자치부 장관이 분쟁조정위원회를 소집하지 않을 경우 분쟁조정위원회의 기능과 역할은 미약한 실정이다. 또한 위원회의 운영에 있어서도 독자적인 분쟁조정권을 갖고 있지는 못하고, 다만 행정자치부 장관이나 시·도지사에 의한 분쟁조정 기능을 보조하고 심의하는 성격이 강하다. 그리고 위원회가 사전에 분쟁을 인지·파악하여 직권 조사하는 경우는 아직까지 전무한 실정이며, 분쟁발생 후에 당사자들의 조정신청이 있을 후에야 대응함으로써 사전적 자문·조정기능이 거의 미약한 실정이다. 따라서 분쟁조정위원회가 각종 분쟁사안의 해결을 위해 당사자들에 대한 조언·자문, 자료수집 및 조사·분석 등 적극적

13) 「지방자치법」 제140조.

인 기능과 역할을 수행할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

둘째, 종래의 지방자치단체분쟁조정위원회의 결정사항에 대한 이행수단이나 법적 구속력이 제대로 부여되어 있지 않기 때문에 결정사항에 대한 이행 여부가 불투명한 면이 있었다. 대부분의 지방자치단체간 분쟁이 각 지역주민들의 이해관계와 관련되어 있는 문제이므로 특정 지역주민들의 시위나 집단행동 등 조직화된 요구표명을 통하여 위원회의 결정에 반발하는 경우에 특별한 이행수단이나 제재절차 등이 마련되어 있지 않기 때문에 그 실효성이 의문시 되어 왔다.¹⁴⁾

현행 지방자치단체분쟁조정위원회는 행정자치부 장관 및 시·도지사에게 의한 분쟁조정기능을 실질적으로 보완하기 위한 ADR이지만, 그 구성이나 권한에 있어서 독립성 확보문제, 그리고 자치단체간 분쟁에 관한 심의·조정결과에 대한 구속력 확보 및 이행수단 문제 등이 논란의 대상으로 지적되어 왔다. 이 문제와 관련하여 최근 지방자치법의 개정 추진을 계기로 위원회의 조정결정에 대하여 이행절차의 구속력이 어느 정도 확보될 것으로 예상되나, 공익을 위해서 신속한 분쟁조정이 필요한 경우 당사자들에 대한 구속력 확보와 강제이행 수단이 합리적이고 효율적으로 수행될 수 있는 제도적 장치가 선결되어야 한다.

셋째, 지방자치단체분쟁조정위원회의 운영실적을 보면 '99년 현재 총 3건으로서 매우 저조한 실정이다. 이러한 근본적인 원인 중에 하나는 실제 지역분쟁 발생시에 각 당사자들이 분쟁조정 위원회의 문제해결능력과 공정성을 신뢰하지 않음으로써 오히려 사법절차에 의존하려는 경향이 아직까지 강하기 때문이기도 하다. 또한 위원회가 담당하여 조정할 수 있는 분쟁사건들에 대해 중앙정부 위주의 지도와 감독이 강하게 개입되는 경우가 자주 있다.

따라서 이러한 점들을 감안할 때, 재판절차를 거치기 전에 조정신청을 할 수 있는 여건 조성과 분쟁조정위원회의 의결사항을 정례화 시키는 방안 등이 강구되어야 할 것이다.

넷째, 분쟁조정위원회의 조정결과에 대한 구속력 확보문제와 관련하여 최근 행정자치부는 위원회의 의결조정권 부여, 과반수 이상의 민간전문가 구성, 그리고 지역주민이 위원회의 조직 제정을 청구할 수 있는 주민조례 청구제가 마련되었다(행정자치부, 1998). 따라서 새롭게 보완된 분쟁조정위원회의 조정제도를 정착시키기 위해서는 관련 법규정을 보완하고 운영상의 효율성을 확보할 수 있는 여건이 조성되어야 하며, 위원들의 전문성을 보다 강화하여 독립적·중립적인 입장에서 분쟁조정 기능이 수행되도록 제도개선이 이루어져야 한다.

2. 환경분쟁조정위원회의 조정제도

환경분쟁해결을 위해 환경부와 광역자치단체가 제공하고 있는 행정부의 ADR로서 환경분쟁 조정위원회의 조정제도를 평가하면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체분쟁조정위원회와 마찬가지로 환경분쟁조정위원회도 사전에 분쟁을 인지·파악하여 직권 조사하는 경우는 아직까지 전무한 실정이며, 분쟁발생 후에 당사자들의 조정신청이 있는 후에야 대응함으로써 사전적 자문·조정기능이 거의 미약한 실정이다. 따라서 환경분쟁과 관련한 효율적인 ADR이 되기 위해서는 분쟁사건 및 당사자들에 대한 사전적 자

14) 1997년드 극로개발연구원 전국외 중앙 및 지방공무원, 학계 및 연구기관 종사자 총120명의 전문가집단을 대상으로 실시한 연구조사에 의하면, 현행 지방자치단체분쟁조정위원회의 조정 실효성에 대해서 총 응답자의 24.3%만이 실효성(분쟁해결 능력 및 역할)이 있다고 평가한 것으로 나타났다(김용웅·차피숙, 1997: 138-139).

문·조정기능이 수행될 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

둘째, 중앙환경분쟁조정위원회의 경우 환경분쟁과 관련된 사건들에 대한 실제 운영에 있어서 당사자간 합의에 의한 조정보다는 재정(裁定)에 의해 대부분이 처리되고 있는 실정이다.¹⁵⁾ 앞에서 살펴본 바와 같이 최근 분쟁조정위원회의 조정결정에 대한 승복률이 점차 높아지고, 불복하여 소송을 제기하는 건수가 다소 낮아지는 등 비교적 경미한 분쟁사건을 다루는 데 있어서는 긍정적인 평가를 받고 있으나, 아직까지 몇몇 대규모 분쟁사건들은 소송으로 발전하는 경우가 빈번하다. 즉 분쟁당사자들의 이해관계가 첨예하게 대립되어 상황이 악화되는 경우 이를 원만하게 조정하기에는 기구의 위상이나 제도적인 면에서 볼 때, 그 실효성이 다소 미약한 수준에 있다.¹⁶⁾

이 문제와 관련하여 최근 법개정으로 인해 둘 이상의 시·도에 걸치는 분쟁의 알선 또는 조정, 환경기초시설 설치로 인한 환경분쟁, 그리고 지방자치단체간 환경분쟁에 대하여 직권조정 제도가 마련됨으로써 분쟁의 확대·고착화를 어느 정도 방지할 것으로 기대된다.

셋째, 지방환경분쟁조정위원회의 경우 당해 지방자치단체가 당사자로 되어 있는 환경분쟁은 해결할 수 없을 뿐만 아니라 실제로 활동이 부진하여 지방자치단체간의 분쟁사건들이 중앙분쟁조정위원회로 집중되고 있다(환경부, 1996). 즉 지방환경분쟁조정위원회는 시·도 산하에 합의제 독립형으로 설치되어 있으나, 기구의 위상과 권한이 취약하여 시장·도시사의 보조장치에 불과하여 조정의 실효성이 아주 낮으며, 운영실적도 부진한 편이어서 그 기능과 역할이 미약하다.¹⁷⁾

넷째, 환경분쟁조정위원회는 지방자치단체간 환경분쟁의 조정에 있어서 지방자치단체분쟁조정위원회와 명확한 역할분담이 되지 않아 그 역할과 기능이 증폭되거나 혼선을 초래할 문제의 소지를 안고 있다. 그러므로 현재의 환경분쟁조정위원회와 지방자치단체분쟁조정위원회를 통합하여 분쟁사안별 담당분과를 설치·활용하는 방안을 장기적 차원에서 검토해 볼 수 있을 것이다.

그리고 위원회의 위원이 사실조사를 시행하는 경우 가해자 측에서 이의를 제기할 때 처벌규정이 없어 실제업무가 원활하게 이루어지기 곤란하며, 분쟁사건에 대한 조사비용의 부담주체가 명확하게 규정되어 있지 않아서 오히려 분쟁의 소지를 내포하고 있다(김용웅·차미숙, 1997: 236).

다섯째, 환경분쟁조정위원회의 위원은 파란수 이상이 부처소속 공무원이거나 산하 기관장으로 구성되어 있어 독립성·중립성·전문성 차원에서 많은 문제의 소지를 안고 있다. 따라서 위원의 구성을 민간전문가 중심으로 위원의 수를 확대하여 조정절차의 진행을 원활히 할 수 있도록 하고, 각 분야별로 외부전문가 및 연구기관과의 연계체제를 구축함으로써 전문성을 제고해야 할 것이다.

여섯째, 환경분쟁 발생시 당사자들이 분쟁조정위원회의 문제해결능력과 공정성을 신뢰하지

15) 환경분쟁조정위원회가 발족된 1990년부터 1995년말 현재까지 전체 처리업무 97건 중 80건(82.5%)이 재정으로 처리되었다(중앙환경분쟁조정위원회, 1996).

16) 1997년도 국토개발연구원이 전국의 중앙 및 지방공무원, 학계 및 연구기관 종사자 총120명의 전문가집단을 대상으로 실시한 연구조사에 의하면, 현행 환경분쟁조정위원회의 조정 실효성에 대해서 총 응답자의 23.5%만이 실효성(분쟁해결 능력 및 역할)이 있다고 평가한 것으로 나타났다(김용웅·차미숙, 1997: 138-139).

17) 1995년말 현재 15개 지방분쟁조정위원회가 접수한 환경분쟁사건 42건 중에 27건을 처리하고 18건을 중앙환경분쟁조정위원회에 이송하였으며, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 제주도의 경우에 있어서는 처리건수가 전무한 실정이다(전제경외, 1996: 29).

않음으로써 오히려 소송에 의한 재판절차에 의존하려는 사례가 빈번하여 분쟁조정 신청을 기피하는 경향이 있다. 최근 환경분쟁의 증대와 더불어 분쟁조정위원회의 이용실적은 점차 증가하고 있는 실정이나, 정식 재판절차를 거치기 전에 분쟁조정위원회에 조정신청을 할 수 있는 절차의 확립과 의결사항을 규정하는 방안도 강구되어야 할 것이다.

V. 결 론

대체적 분쟁해결제도의 근본적인 취지는 제3자가 분쟁당사자들간의 의사소통과 이해를 도모함으로써 당사자간 원활한 교섭을 통해 합의를 도출하여 분쟁을 해결하는 것이라고 할 수 있다. 그러므로 ADR은 분쟁해결과정에서 당사자들의 적극적인 참여와 의사소통, 그리고 신뢰형성이 바탕이 되어야 상호간의 해결안을 이끌어 내는 데 용이하며, 나아가 제도적인 성공도 가져올 수 있다.

대체적 분쟁해결제도는 재판제도의 폐해나 한계에 대한 회피의 수단인 것이어서는 안되며, 소송 및 재판절차에 의존하는 것 보다는 ADR에 의존하는 것이 시간과 비용 등의 여러 측면에서 긍정적인 효과가 나타날 가능성이 많을 경우에 활용되는 것이 바람직하다. 그러므로 사회 각 분야별 분쟁사건의 성격이나 특성에 따라 ADR에 의해 해결되는 것이 보다 적합한 사건들을 골라내거나 유형화함으로써 제도 운영상의 묘(妙)를 살릴 수 있는 방향으로 나아가는 것이 필요하다. 또한 분쟁조정 효율성 차원만을 지나치게 고려하는 것 보다는 가능한 한 분쟁당사자들간의 자율적 협의와 협력을 증진시킬 수 있는 여건을 조성해 주는 것이 바람직하다.

본 연구에서는 우리 나라의 지역분쟁해결을 위한 행정부의 대체적 분쟁해결제도, 즉 지방자치단체분쟁조정위원회와 환경분쟁조정위원회의 조정제도를 중심으로 그 실태를 살펴봄으로써 공공부분의 ADR에 대한 일면을 파악해 보았다.

앞에서 논의된 실태분석과 평가를 종합해 볼 때, 현재의 지방자치단체분쟁조정위원회와 환경분쟁조정위원회의 독립성과 전문성을 강화시킴으로써 위상을 높이는 방안이 조속히 강구되어야 하고, 중장기적으로는 두 위원회를 통합하여 운영하거나 분쟁사안별로 분과를 설치하는 방안도 검토해 볼 만 하다. 그리고 지방자치단체분쟁조정위원회와 환경분쟁조정위원회의 조정제도가 안고 있는 취약점을 개선하고 이러한 조정제도가 상호 연계될 수 있는 장치가 마련되어야 하며, 범정부 차원에서 각 부처들이 담당하고 있는 여러 분야별 분쟁해결에 ADR을 활성화시킬 수 있는 제도적 장치와 활용체계의 보완이 필요하다. 또한 지역주민들이 ADR에 대한 접근이나 이를 통한 분쟁해결이 용이하도록 지역단위 수준의 서비스기관을 설치하여 각 부류별 분쟁에 관한 다양한 정보제공과 자문·조언 등의 기능도 수행되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 구병삭. (1995). 『주석 지방자치법』. 서울: 박영사.
- 권순일 역. (1993). ADR운동의 전개와 현대적 분석. 『법조』. 통권 444호.
- 권해수·서순복. (1996). 공공부문과 민간부문의 대체적 분쟁해결제도 비교연구. 『행정개혁과 정책조정』. 서울: 한국행정학회.
- 김영수. (1994). 『지방자치단체간 분쟁조정방안』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김용웅·차미숙. (1997). 『국토개발관련 분쟁의 발생실태와 조정방안에 관한 연구』. 안양: 국토개발연구원.
- 김재형. (1996). 『지역이기주의의 경제적 이해와 효율적 갈등조정방안』. 서울: 한국개발연구원.
- 김 열. (1996). 자치시대의 환경정책: 참여와 협상을 통한 규칙제정. 『한국행정학보』. 서울: 한국행정학회.
- 김준한. (1996). 행정부와 대체적 분쟁해결제도. 『행정개혁과 정책조정』. 서울: 한국행정학회.
- 내무부. (1996). 『지방자치 1년의 시책모음집』. 서울: 내무부.
- 이달곤. (1995). 『협상론: 협상의 과정, 구조, 그리고 전략』. 서울: 법문사.
- 사독환. (1997). 지방시대 환경갈등의 해결기제: 제3자 조정을 중심으로. 『한국행정학보』. 제31권 제3호. 서울: 한국행정학회.
- 송상현. (1992). 소송에 갈음하는 분쟁해결방안(ADR)의 이념과 전망. 『민사판례연구 XI V』. 서울: 박영사.
- _____. (1994). 재판에 의하지 아니한 분쟁해결방법의 이념과 전망. 『인권과 정의』. 통권 215호.
- 유재원. (1996). 『수평적 정부간 협력체제 정립방안: 수도권을 중심으로』. 서울: 한국행정연구원.
- 전재경의. (1996). 『환경문제와 관련된 갈등해소방안 연구』. 서울: 한국법제연구원.
- 정갑규. (1990). 미국법원에 있어서 ADR의 제도화. 『재판자로 제58집』. 서울: 법원행정처.
- 하혜수. (1998). 지방자치단체간 분쟁조정모형과 적용에 관한 연구. 『경기연구』. 제3권. 수원: 경기개발연구원.
- 허 단. (1992). 미국에서의 사법재판에 의하지 아니한 분쟁해결. 『민사판례연구 XIV』. 서울: 박영사.
- 홍준형. (1995). 일반적 분쟁해결 유형. 『지방자치』. 성남: 현대사회연구소.
- _____. (1995). 지방자치법상 지방자치단체 상호간의 분쟁해결방법(1). 『지방자치』. 성남: 현대사회연구소.
- _____. (1996). 지방자치법상 지방자치단체 상호간의 분쟁해결방법(3). 『지방자치』. 성남: 현대사회연구소.
- _____. (1996). 지방자치단체간 환경분쟁해결제도의 문제점과 개선방안. 『환경, 원자력과 지방자치』. 서울: 경희대학교 경희법학연구소.
- 황재영. (1998). 지방자치단체간의 갈등관리에 관한 연구: 상수원갈등사례를 중심으로. 경희대학교 대학원 박사학위논문.
- 동아·조선·중앙·한국일보. (1998). 1.13, 2.26, 6.10, 6.27, 11.19.

- 중앙환경분쟁조정위원회. (1997). 환경분쟁조정제도 현황 자료.
지방자치법 및 동시행령.
환경부. (1998). 『환경백서』.
환경분쟁조정법(법률 제5395호) 및 동시행령(대통령령 제15672호)·시행규칙(환경부령 제44호).
행정자치부. (1998). 지방자치단체분쟁조정위원회 운영실적 현황.
<http://www.meonv.go.kr/index/.html>(1999. 6. 20).
學陽書房, (1990). 地方自治小六法.
Applebey, George. (1991). Alternative Dispute Resolution and the Civil Justice System. Karl J. Mackie, (ed.). *A Handbook of Dispute Resolution: ADR in action*. New York : Chapman and Hall Inc.
Carnevale, David G. (1989). Alternative Dispute Resolution: An Illustrative Case in the US Postal Service. *Public Administration Review*. Vol.14. No.1. New York : American Society for Public Administration.
Coulson, Robert. (1984). *Professional Mediation of Civil Disputes*. American Arbitration Association.
Donahue, W. A. and Robert Koit. (1992). *Managing Interpersonal Conflict*. Newbury Park, CA. : Sage Publication.
Folger, Robert. (1986). Mediation, Arbitration, and The Psychology of Procedural Justice. *Research on Negotiation in Organizations*. Vol.1. Greenwich, Connecticut : JAI Press Inc.
Folger, Joseph P., Marshall S. Poole. (1984). *Working Through Conflict : A Communication Perspective*. Glenview : Scott, Foresman and Company.
Grad, Frank P. (1989). "Alternative Dispute Resolution in Environmental Law", *Columbia Journal of Environmental Law*, School of Law Columbia University, Vol.14. No.1.
Jacqueline, Nolan-Haley. (1992). *Alternative Dispute Resolution*, West Pub.
Mackie, Karl J(ed.). (1991). *A Handbook of Dispute Resolution: ADR in action*. New York : Chapman and Hall Inc.
Mazadecorian, Harry N. (1988). *For-Profits Take Firm Hold on Field*, Bar Leader.
Notz, William W., Frederick A. Starke. (1978). Final-Offer versus Conventional Arbitration as Means of Conflict Management. *Administrative Science Quarterly*. Vol.23. No.23.
Richman, Roger. (1985). "Formal Mediation in Intergovernmental Disputes: Municipal Annexation Negotiations in Virginia", *Public Administration Review*, July/August, New York: American Society for Public Administration.
Thompson, M. L. (1993). *The Evolution of Dispute Resolution: A*

Contemporary Analysis.

Zartman, I. William(ed.). (1983). *The 50% Solutions*, New Haven: Yale University Press.

黄在永: 경희대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 지방자치단체간의 갈등관리에 관한 연구: 상수원갈등사태를 중심으로, 1998. 2), (재)미래연구소 연구원 및 통일연구원(구 민족통일연구원) 연구원을 역임하고, 현재 (재)미래연구소 연구위원으로 재직하면서 경희대학교 행정대학원과 명지대학교에 출강하고 있다. 주요 관심분야로는 조직관리, 지방행정, 환경행정 및 정책, 행정정보 등이며, 주요 논문으로는 "미국 워싱턴D.C.의 행정제도에 관한 연구"(공저, 1994), "한국 정책결정과정 참여자의 특징에 관한 연구: 추곡수매가격 정책결정사태를 중심으로"(1994), "지방자치단체간 갈등 및 분쟁조정에 관한 연구: 현행제도의 관련법규와 운영실태를 중심으로"(1995), "환경정책집행과 NIMBY"(1996), "행정정보 활용 및 관리제도의 비교국가적 고찰: 미국·일본·캐나다를 중심으로"(1998), "정부의 협상력 제고방안에 관한 연구"(1998), "광역상수원 수질개선방안에 관한 연구: 한강수계를 중심으로"(1999) 등이 있다.