

2008 정책과제

분쟁조정 기능강화에 대한 연구

연구진

이 병 기 (수석연구원)

김 건 위 (수석연구원)

< 목 차 >

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구방법 및 범위	2
1. 연구방법	2
2. 연구범위	2
제2장 이론적 논의	3
제1절 분쟁조정 의의	3
1. 갈등과 분쟁	3
2. 분쟁의 유형	5
3. 분쟁의 원인	9
4. 분쟁조정의 의의	11
제2절 분쟁조정 쟁점 및 선행연구 검토	14
1. 분쟁조정 쟁점	14
2. 선행연구 검토	18
제3장 분쟁조정제도와 운영실태	20
제1절 분쟁조정제도	20
1. 지방자치단체간 분쟁조정제도	20
2. 중앙정부와 지방자치단체간 분쟁조정제도	23
제2절 분쟁조정 운영실태	29
1. 지방자치단체간 분쟁조정	29
2. 중앙정부와 자치단체간 분쟁조정	32
제3절 분쟁조정제도의 문제점	33
1. 분쟁조정제도의 문제	33
2. 협력제도의 문제	36

제4장 국내외 분쟁조정 사례 및 시사점	38
제1절 국내 분쟁조정	38
1. 성공사례	38
2. 실패사례	39
제2절 국외 분쟁조정	41
1. 일본	41
2. 미국	44
제3절 시사점	51
제5장 분쟁조정 기능의 강화방안	52
제1절 기본방향	52
제2절 강화방안	52
1. 중앙정부의 관여범위 재조정을 통한 자치단체의 자율성 확대	52
2. 법·제도의 정비 및 정부간 계약·협정방법의 활용	53
3. 분쟁조정기구의 권한 및 역할 강화	53
4. 다양한 분쟁조정기법의 도입 및 보급	55
5. 지방자치단체 4대 협의체의 기능강화	55

〈 표 차례 〉

<표 II-1> 분쟁주체에 따른 분류	6
<표 II-2> 분쟁내용에 따른 분류	6
<표 II-3> 분쟁성격에 따른 분류	7
<표 III-1> 지방자치단체간 분쟁조정 및 협력 증진을 위한 제도	32
<표 III-2> 중앙과 지방간 분쟁조정제도	72
<표 III-3> 자치단체 분쟁 발생 및 해소 현황	92
<표 III-4> 지방자치단체조합의 설립현황	13
<표 III-5> 시도지사협의회 정책건의 총괄현황	23
<표 III-6> 시도지사협의회 정책건의 소관부처별 분류	23
<표 III-7> 자치단체 분쟁 발생 및 해소 현황	33
<표 III-8> 국무총리 소속 행정협의조정위원회에 의한 조정	33
<표 IV-1> 수도권연합협의회 산하 위원회 현황	34
<표 IV-2> 주요 의제협의 사례	34
<표 IV-3> ADR 활용 실적(미국 법무부)	0 5

〈 그림 차례 〉

<그림 III-1> 지방자치단체 분쟁조정 운영체계	82
-----------------------------------	----

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

- 지방자치 실시이후 중앙정부와 지방자치단체간, 지방과 지방간의 분쟁의 지속적인 발생으로 인하여 사회적 비용이 증대되고 있는 것이 현실임. 이를 해결하기 위한 정책적, 제도적 장치를 마련하였으나 그 성과는 상대적으로 미흡하여 권한 및 절차에 대한 개선이 요구되고 있음.
- 이러한 분쟁이나 갈등의 성격상 정책적, 제도적 장치만으로는 근본적인 해결이 어렵다는 것이 일반적인 평가임. 즉, 자치단체간 또는 자치단체내의 행위 주체간 분쟁 및 갈등과 협력의 구도는 사례별 상황과 전개과정에 따라 다양한 모습으로 변화할 수 있는 가변적인 속성을 지니고 있어 개별 사례별로 그 원인과 해결방안도 가변적일 수밖에 없기 때문임.
- 또한 분쟁이나 갈등은 표면화되기 이전에 협의 및 조정되는 것이 바람직하나 대부분의 해결방안들은 주로 발생한 이후의 사후적 처방성격이 강하기 때문에 사전적 진단을 통하여 해결하는데도 한계가 있음.
- 이러한 분쟁과 갈등은 지방자치제도가 기본적으로 각 자치단체의 자율성을 기반으로 한다는 점에서 정부간 대립과 분쟁은 지방자치제도의 자연스런 산물일 수도 있음. 실제 이러한 현상은 우리나라만의 문제가 아니고 미국과 같이 분권체제의 역사가 긴 경우는 물론이고, 1982년부터 지방자치제도를 실시하고 있는 프랑스(박양호, 1995) 그리고 이스라엘(Ben-Elia, 1993), 체코슬로바키아(Vidlakova, 1993) 같이 중앙집권체제에서 지방분권체제로 전환된 많은 국가들이 정책과정에서 정부간 갈등을 겪고 있음. 이렇게 볼 때 정부간 갈등과 분쟁은 지방자치제도를 실시하는 국가들의 일반적인 현상임을 알 수 있음.
- 이 연구는 우리나라 지방자치제도하에서 많이 발생하고 있는 정부간 분쟁으로 인한 행·재정적 비효율성이 심각하다는 인식 하에 분쟁조정 실태와 사례를 분석하여 자율과 경쟁, 경제성에 부합되는 대안을 모색코자 함.

제2절 연구방법 및 범위

1. 연구방법

- 분쟁조정과 관련된 연구논문 및 정부보고서에 대한 문헌조사와 분쟁조정 관련 사례분석을 중심으로 다음과 같이 진행함.
 - 첫째, 분쟁조정과 관련된 이론과 외국사례를 분석하기 위해 국내외 관련문헌조사 및 사례조사를 활용함.
 - 둘째, 사례조사는 일본의 자치단체간 분쟁조정사례들을 중심으로 분석하여 활용함.

2. 연구범위

- 자치단체의 분쟁조정기능을 개선할 수 있는 방안을 모색하기 위해 다음과 같이 연구범위를 설정함.
 - 첫째, 자치단체 분쟁조정과 관련된 주요 이론적 논의의 고찰
 - 둘째, 정부간 분쟁조정 실태 및 문제점 도출
 - 셋째, 일본의 자치단체간 분쟁조정기구를 파악하고 시사점을 도출
 - 넷째, 자치단체 협의회의 기능강화를 통한 분쟁조정 방안 모색

제2장 이론적 논의

제1절 분쟁조정의 의의

1. 갈등과 분쟁

1) 갈등의 개념

□ 갈등의 개념에 대한 정의

- 갈등을 주로 다루는 심리학·경제학·행정학(정책학)을 연구하는 학자들에 따라 갈등의 개념은 차이가 있음.

- 심리학: 한 사람에게 두 개의 상반된 세력이 동시에 작용하는 상황에서 그 중 어느 하나를 선택해야 하는 경우 경험하는 상태를 주로 의미함 (Whittaker, 1966: 177-179).

- 경제학: 희소한 경제적 자원들을 서로 경쟁하는 개인이나 집단에게 배분하는 과정에서 나타나는 투쟁관계를 반영하는 개념임.

- 행정학(정책학): 심리학에서 정의하는 갈등의 개념을 원용하여 개인·집단·조직들의 내부 또는 이들 상호간에 나타나는 대립적 상호작용(Duncan, 1981: 254)으로서 특히 권력 등과 같은 희소자원을 획득하기 위한 다양한 집단간의 투쟁이라는 입장을 가지고 있음(박호숙, 1996: 28-29).

⇒ 다양한 분야에서의 갈등개념을 종합해 볼때 갈등은 “상호배타적인 이해관계를 가진 복수의 당사들간에 가치, 지위, 권력 및 희소자원을 위한 투쟁이 존재하는 상태”라고 볼 수 있음.

2) 갈등과 분쟁

□ 갈등과 분쟁의 유사성과 차이점

- 갈등과 분쟁은 개념적으로 차별성이 크지 않아 일반적으로 상호 혼용되어 유사한 의미로 사용되고 있음.

- 특정 사안에 대하여 관련당사자가 양립 불가능한 견해를 표명하더라도 특정 사안이 추구하는 목적 달성에 하등의 부정적인 영향을 주지 않거나 우려가 없는 경우는 분쟁이라고 볼 수 없음.
 - 양립 불가능한 의견불일치 상태라는 차원에서 동일한 의미에서 분쟁과 갈등의 개념은 구체적 형태와 요건에 있어 다소 차이를 나타냄.
 - 갈등은 개인의 심리적 대립상태와 개인, 집단간의 사회적인 갈등을 모두 포함하나 분쟁은 사회적 갈등만을 의미함.
 - 갈등은 이해당사자간의 심리적 불일치 상태를 포함한 일체의 의견불일치 상태만을 의미하지만 분쟁은 외부로 표출된 의견불일치 상태만을 의미함¹⁾.
- ⇒ 이상과 같은 내용을 고려해 볼 때, 이 연구에서의 지방자치단체간의 분쟁은 지방자치단체가 갈등(행동)주체가 되어 갈등이 대립적 행동으로 표면화된 것을 의미함.

3) 분쟁의 특성

□ 분쟁에 대한 긍정론과 부정론

- 분쟁을 보는 데에는 긍정론과 부정론이 상존함.
 - 긍정론에서의 분쟁은 중요한 사안에 대해 이해당사자간의 민주적 논의를 통해 공공의 이익을 추구하고, 의사결정의 반응성을 제고하여 자원의 효율적 이용을 가능케 한다는 점에서 생산적 과정이라는 입장임(Rosener, 1980).
 - 부정론에서의 분쟁은 특정 개인(혹은 집단)이 자원과 가치의 배분에 있어서 공공의 가치, 즉 사회전체의 이익을 뒤로하고 자기자신(혹은 자기집단)의 이익만을 추구하는 과정에서 발생하는 편협한 이기주의'라는 견해임.
- ⇒ 분쟁에 대한 긍정론과 부정론을 종합하여 볼때 분쟁은 항상 해로운 것이 아니며, 상호간의 적정한 수준의 갈등과 분쟁은 상호간의 균형, 안정, 창의성과 쇄신성, 신뢰의 형성에 긍정적일 수 있음.

1) 따라서 갈등은 분쟁을 포함하는 광의의 개념으로 볼 수 있으며, 갈등은 의견불일치 정도에 따라 상이한 의견을 인지하여 자기의견을 자율적으로 조정하는 단계인 사회문제화 단계, 양립불가능한 대립적인 견해가 존재하나 상호조정과 타협이 이루어지는 분쟁 단계, 그리고 상호간의 의견대립 격화로 이해당사자간의 조정이나 타협이 불가능한 난국 단계로 구분할 수 있음.

- 분쟁은 개념적인 차원에서 다음과 같은 특성을 지니고 있음(김용울·차미숙, 1997)
 - 첫째, 분쟁은 둘 이상의 개인·집단·조직이 관여됨.
 - 둘째, 관련 개인·집단·조직간에는 특정 사안에 대하여 직·간접적인 공통의 이해 관계가 존재하여 상호영향을 줄 수 있어야 함.
 - 셋째, 관련당사자간에는 양립불가능한 반대의견이 존재할 뿐만 아니라 외부적으로 표출됨.
 - 넷째, 관련 당사자간에 양립불가능한 의견불일치 상태의 지속으로 특정 사안이 추구하는 목적을 달성하는데 장애가 초래되거나 초래될 위험이 있어야 함.

2. 분쟁의 유형

- 분쟁의 유형화 기준
 - 분쟁의 속성을 이해하고 해결방안을 모색하는데 있어 분쟁의 유형화는 유용함. 분쟁이 다양한 형태로 나타나기 때문에 그 유형화 기준은 다양함. 대표적인 기준을 살펴보면 다음과 같음.
 - 분쟁주체, 분쟁대상, 분쟁성격, 분쟁발생시점(업무추진 진행단계)

1) 분쟁주체에 따른 분류

- 정부간 분쟁과 정부-주민간 분쟁
 - 분쟁은 관련 당사자 내지 분쟁주체에 따라 정부간 분쟁과 정부-주민간 분쟁으로 구분할 수 있음²⁾.
 - 정부간 분쟁은 정부계층에 따라 수직적 정부간 분쟁과 수평적 정부간 분쟁으로 구분됨.
 - 수직적 정부간 분쟁은 중앙정부-광역자치단체, 중앙정부-기초자치단체, 광역자치단체-기초자치단체간 분쟁이 있음.
 - 수평적 정부간 분쟁은 중앙부서 상호간의 분쟁, 광역자치단체-광역자치단체, 기초자치단체-기초자치단체 등 동급의 지방자치단체 상호간 분쟁임.

2) 주민간 분쟁 및 주민-시민단체간 분쟁은 정치적인 성향의 차이로 인한거나 자치단체의 인허가와 연관되어 있기 때문에 순수한 주민간 분쟁으로 보는데는 무리가 있음. 따라서 이 연구에서는 이러한 분쟁을 제외하였음.

- 정부-주민간 분쟁은 다양한 계층과 성격을 지닌 공공기관의 업무수행과정에서 이의 영향을 받는 지역주민이나 사회집단과 관련 자치단체간의 분쟁을 의미함.
- 정부-주민간 분쟁은 정부계층에 따라 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체로, 그리고 주민도 지역주민과 시민단체로 구분하여 유형화가 가능함.

<표 II-1> 분쟁주체에 따른 분류

정부간 분쟁		정부-주민간 분쟁	
수직적 분쟁	수평적 분쟁	정부-주민간 분쟁	정부-시민(단체)간 분쟁
중앙정부-광역자치단체	중앙정부 부서간	중앙정부-주민	중앙정부-시민(단체)
중앙정부-기초자치단체	광역자치단체-광역자치단체	광역자치단체-주민	광역자치단체-시민(단체)
광역자치단체-기초자치단체	기초자치단체-기초자치단체	기초자치단체-주민	기초자치단체-시민(단체)

2) 분쟁내용에 따른 분류

□ 지방행·재정분쟁과 지역개발 분쟁

- 분쟁대상 업무내용에 따라 지방행·재정분야와 지역개발분야의 분쟁으로 구분할 수 있음.
 - 지방행·재정분야의 분쟁은 지방자치단체간의 권한, 인사, 조직에 관련하여 발생하는 지방행정관련 분쟁과 과세, 세제와 관련한 지방재정관련 분쟁으로 구분됨
 - 지역개발분쟁은 대상내용에 따라 하천관련 분쟁과 쓰레기처리시설, 하수처리시설, 위험시설, 기피시설 등 혐오시설, 도로연계 및 광역공급시설 등 광역시설관련 분쟁, 그리고 지역개발사업 관련 분쟁으로 구분됨.

<표 II-2> 분쟁내용에 따른 분류

지방행·재정 분쟁		지역개발 분쟁		
지방행정	지방재정	하천	광역시설	지역개발사업
행정구역, 인사, 조직, 기능배분, 권한 등	재정, 과세, 관리 등	댐 건설·관리 용수이용, 수질보전 상하류지역간 분쟁 상수원 보호구역 등	도로개설, 광역상수도, 쓰레기처리시설, 하수분뇨처리시설 사회복지시설, 위험시설 등	지역개발사업, 대규모 민간개발사업 등

3) 분쟁성격에 따른 분류

□ 이익분쟁과 권한분쟁

- 분쟁성격에 따라 이익분쟁과 권한분쟁으로 구분할 수 있음.
 - 이익분쟁은 분쟁에 관련된 이해당사자들이 사회경제적 이익을 지키거나 추구하기 위하여 대립하는 분쟁임.
 - 이익분쟁은 토지이용, 시설입지·관리에 있어 지역주민, 집단간 비용과 편익배분에 대한 이해대립으로 발생함.
 - 토지이용이나 시설 입지에 따른 손실로 인하여 해당 지역주민이나 자치단체가 반대하여 발생하는 기피분쟁, 지역적인 혜택을 주는 개발사업이나 시설을 경쟁적으로 유치하기 위한 유치분쟁, 한 지역개발이 다른 지역에 피해를 유발하는 타지역 피해유발분쟁, 그리고 환경보전 등 공익가치추구 분쟁 등이 있음.
 - 권한분쟁은 이해당사자간 권한과 책임귀속의 존부 내지 적합성에 관련된 분쟁으로 정부간 분쟁유형에서 주로 발생함.
 - 정부간 분쟁에서 중앙정부와 지방자치단체간의 각종 인·허가, 재산의 관리·처분·이용에 따른 분쟁이 여기에 속함.
 - 인·허가에 대한 권한의 귀속여부 및 적정성에 관한 분쟁, 시설관리·운영에 관련된 관리분쟁, 토지이용이나 시설의 유지·관리에 따른 직·간접적인 비용부담과 보상을 요구하는 비용분담 및 보상분쟁, 그리고 상호 협력을 위한 업무조정 과정에서 협의부진에 의하여 발생하는 협의분쟁 등이 있음.

<표 II-3> 분쟁성격에 따른 분류

이익분쟁	권한분쟁
기피분쟁, 유치분쟁 타지역피해유발분쟁 공익적 가치추구 분쟁	비용(분담) 분쟁 권한, 관리 분쟁 협의부진 분쟁

4) 분쟁발생시점(업무추진 진행단계)에 따른 분류

□ 계획·입안단계 분쟁, 실행단계 분쟁, 관리·운영단계 분쟁

- 분쟁의 발생이 업무추진의 어느 단계에서 발생하는가에 따라 그 대응방법은 달라질 수 있음. 지방행정 업무는 사례마다 상이한 과정을 나타내기도 하지만 일반적으로 계획·입안, 실행, 관리·운영으로 구분할 수 있음. 각 단계에서 발생하는 분쟁을 계획입안단계 분쟁, 실행단계 분쟁, 관리·운영단계 분쟁이라 할 수 있음.

- 계획입안단계 분쟁은 입지반대, 계획 및 의사결정 내용변경 또는 보상관련 분쟁 등이 있음.

- 실행단계 분쟁은 건설·시공상의 재해우려, 합의사항 이행여부에 대한 분쟁 등이 있음.

- 관리·운영 단계 분쟁은 시설 운영에 따른 부정적 효과에 대한 항의, 시설의 이용제한, 시설이전요구 분쟁 등이 있음.

⇒ 동일한 주체와 내용을 가진 분쟁이라 하더라도 분쟁의 발생이 업무추진에 있어 어느 단계에서 나타나느냐에 따라 분쟁의 성격과 대응방법은 차이가 있음.

5) 분쟁유형의 변화추이

□ 환경 및 ‘삶의 질’ 등 공익가치 추구 관련 분쟁의 증가

- 개인이나 집단의 손실에 대한 보상요구 등 집단 이기주의적인 분쟁은 감소하는 반면 환경이나 생태계 보전, 지속가능성의 확보 등 공익가치 추구하고 관련된 분쟁이 상대적으로 증가하고 있음.

□ 관리·운영단계 분쟁의 증가

- 과거의 분쟁은 업무추진 단계상 계획·입안 단계에서 이를 반대하거나 과도한 보상을 요구하는 형태를 취했으나, 관리·운영단계의 분쟁이 증대하는 추세임.

□ 지방자치제 심화에 따른 분쟁의 변화

- 자치단체간 분쟁의 증가

- 지방자치제 실시 이후 초기에는 중앙정부-지방자치단체간의 분쟁이 대부

분이었으나, 광역적인 행정서비스 제공 등 지방자치단체가 행정을 수행하는데 있어서 기능적으로 연계된 인접 지역과의 분쟁이 증가하는 경향을 보이고 있음.

- 자치단체간 협력 결여와 의견불일치로 인한 분쟁의 증가
 - 지방자치제 실시 이후 초기에는 정부간 권한과 기능배분의 중첩 및 모호성이나 중앙집권적인 관행 및 제도와 관련된 분쟁이 대부분이었으나 점차 주민생활 환경과 직결된 분야에서 인접 자치단체간의 협력 결여와 의견불일치로 인한 분쟁이 증대되는 추세를 보이고 있음. 특히 교통·통신의 발달로 광역화가 확대됨에 따라 자치단체간 분쟁은 지속적으로 증가하고 있음.

3. 분쟁의 원인

□ 분쟁의 원인은 다양하고 복잡함

- 분쟁은 앞서 살펴본 유형만큼이나 다양한 요인에 의해 영향을 받음. 즉, 대부분의 분쟁이 다양한 원인이 복합적으로 작용하여 발생하게 되므로 한 두가지 요인으로 규정짓기 어려움.
- 여기서는 분쟁이 급격하게 증대되는 가장 큰 요인으로 사회경제 및 정치적 여건변화 등 간접적인 유발요인과 특정 사안의 분쟁에 관련된 직접적인 유발요인에 대해 살펴봄.

1) 간접적인 요인

□ 사회전반의 민주화와 분권화로 의한 시민의식, 자치의식과 참여욕구 증대

- 중앙집권적인 관행과 제도의 지속, 다양한 이해당사자들이 자율적으로 참여할 수 있는 제도적 기반과 수단이 부족하여 갈등이 증폭되고 분쟁이 증가하고 있음.

□ 이해당사자간의 신뢰성 결여

- 대부분의 분쟁은 이미 발생한 피해나 손실보다는 향후 발생가능한 피해나 손실에 대한 우려로 인해 발생함. 이해당사자간 불확실한 상황에 대한 예상이나 주장간 견해 차이로 인해 신뢰성이 감소되고, 이러한 모습이 반복됨으로 인해 사소한 갈등에 대해서도 분쟁이 발생하는 악순환이 일어남.

- 환경보전과 ‘삶의 질’ 중시의 가치관 증대
 - 개발우선적인 가치관으로부터 친환경적인 가치관으로의 변화는 과거 경제적 효율성 추구를 위하여 환경과 문화적 가치의 희생을 당연시해 온 기존 관행과 마찰을 일으킴.

2) 직접적인 요인

- 경제적 요인: 해당 사안과 관련된 비용과 편익 배분 등
 - 정책의 비용과 편익이 발생하는데 있어 편익을 받는 수혜자와 비용을 부담하는 피해자간 분쟁이 발생할 소지가 큼. 이러한 분쟁에는 보상분쟁, 기피시설 입지관련 분쟁, 유치분쟁 등이 있음.
- 기술적 요인: 기술수준에 대한 불신과 기술적인 결함 등
 - 기술수준이 낮거나 기술적인 결함으로 인하여 부정적 과급효과를 충분히 해소할 수 없는 경우, 또는 기술적 조치를 사업시행자 측에서 회피 또는 보장장치에 대한 신뢰성이 결여되는 경우에 발생함.
- 정치적 요인: 의사결정 과정의 합리성과 투명성 결여 등
 - 구체적인 사안에 대한 이해당사자의 참여 배제 내지 미흡, 의사결정 과정에서의 합리성·투명성 결여와 다원적인 견해를 수렴할 수 있는 타협적인 자세와 인식 결여로 인해 발생함.
- 행정적·제도적 요인: 분쟁을 사전에 예방하고 조정할 수 있는 조정기구 및 제도 미비 등(현황에 대한 추가 조사 필요)
 - 정부간 분쟁조정제도
 - 정부와 주민간 분쟁조정제도
- 심리적·문화적 요인: 막연한 심리적·문화적 거부감 등
 - 비합리적인 요구나 주장, 막연한 거부감에 의한 심리적 요인에 의하여 분쟁이 발생하기도 함. 지역이기주의 또는 님비현상(NIMBY Syndrome)로 인해 잠재적 위험이나 손실에 대한 두려움, 불확실성, 막연한 피해의식, 지역간 경쟁의식 등을 갖게되어 발생함.

4. 분쟁조정 의의

1) 조정의 개념

□ 기존 논의에서의 조정의 개념

- Peters는 ‘조정’의 개념을 정부정책 프로그램에서 기능중복(redundancy), 모순 또는 비일관성(incoherence), 업무의 사각지대(lacunae)를 최소화하는 최종상태(an end-state)라고 정의함(Peters, 1998: 296).
- Charlesworth는 ‘조정’이란 상호분리된 독립적요소들을 함께 행동하는 노력 또는 영향력의 집합체로 집중시키는 과정
- Newman은 ‘조정’이 조직내의 여러활동을 일치시키고 통합시키는 업무로서 공동목적을 향하여 조직성원의 활동을 연결하고 조화시켜 통합하는 작용이라고 보고 있음(오세덕·여운환 1997: 145).
- 조정이란 조직의 분화된 여러활동을 특정목적의 달성을 위하여 同時化(synchronization)시키는 행위라고 할수 있으므로 조직간관계에서의 조정은 조직체제간의 관계를 유기적으로 집합·배열하여 조직의 집단적 노력에 일관성을 부여함으로써 조직활동의 추진력을 강화증대시키는 기능임.
- 조정은 최고관리층, 중간관리층, 하급관리층 등의 수직적 단계에서 뿐만 아니라 수평적인 조직 단위 및 직위간에도 그들이 상호 부분활동을 구성하고 있는 한 필수적으로 수행해야할 기능임.

□ 이 연구에서의 조정의 개념

- 앞서 살펴본 바와 같이 ‘조정’에 관해 많은 학자들의 정의내리고 있음. 일반적으로 ‘조정’이란 공동의 목적이나 전체적 질서를 추구하기 위한 일련의 갈등관리 전략내지는 활동으로서 개인이나 집단 부문이나 기관의 활동들이 서로 조화를 통해 공동화를 이루도록 하는 집단적 노력이라 할 수 있음.
- 불법적인 방법의 갈등표출에 대해서는 조정 본래의 취지와 부합하지 않는다고 판단됨. 따라서 본 연구에서는 조정이란 합법적인 절차 및 방법을 통해 개인이나 집단 부문이나 기관의 활동들이 서로 조화를 통해 공동의 목적 내지는 전체적 질서를 추구하기 위한 집단적 노력이라 정의하고자 함.³⁾

2) 분쟁조정 방법

□ 자율적 분쟁조정 방법

- 분쟁의 당사자들이 상호 협력하여 문제를 해결해 나가는 협력적 문제해결방식임.
- 협력적 문제해결은 제3자의 협조를 필요로 하지 않으며 갈등 당사자들이 갈등을 일으키고 있는 사안들에 대하여 감정을 억제하고 합리적, 이성적, 협조적으로 문제를 해결하자는 합의가 전제되어야 하며 갈등 당사자들이 문제를 해결해야 한다고 인식하고 서로 협력의 유인을 제공할 때 상호 이득을 보게 된다는 인식이 지배적이어야 성립이 가능함(King, 1990: 280).

□ 제3자에 의한 분쟁조정 방법

- 당사자간 협력이 어려울 경우 제3자의 개입에 의한 갈등조정의 필요성이 나타나게 됨.
- 제3자는 갈등의 당사자들이 갈등을 해결하기 위하여 수 차례의 협력 과정을 거쳤으나 해결책을 찾지 못하고, 갈등 당사자들이 문제를 해결하고자 할 때 개입함.
 - 갈등조정자는 갈등조정과정에서 화해를 알선(conciliation)해 주거나 또는 조정을 촉진(facilitation)해 주는 역할, 일반적인 조정(mediation)을 수행하면서 대안을 제시하는 역할, 그리고 약간의 강제적인 권한을 가지고 중재(arbitration)를 하는 역할 등 세 가지로 대별해 볼 수 있는데, 문제의 성격이나 갈등상황에 따라서 적절한 역할을 수행하여야 함(Folger & Poole, 1984; 이달곤, 1995: 78; 주재복, 2001).

□ 독립적인 조정기구에 의한 분쟁조정 방법

- 문제의 성격이나 정책참여자에 따라서는 당사자간 분쟁이나 제3자에 의한 조정에도 한계가 있음. 이 경우 정책이해관계자들로 하여금 새로운 독립적인 조정기구를 만들어서 문제를 해결할 필요성이 있음.

3) 조정과 유사한 개념으로 협력이 혼용되어 사용되고 있음. 협력은 조직들이 자체의 목표를 추구함으로써 자율성을 보유하는 한편 동시에 조직체가 공동적인 문제를 해결하기 위해 행동하는 것임(Rogers & Whetten, 1982: 12). 조정과 협력은 다음과 같은 차이점이 있음(Rogers & Whetten, 1982: 13; 이성우 외 1993: 16).

- ① 조정은 공동의 목표와 활동을 강조하나 협력은 개별적인 목표와 활동을 강조
- ② 조정에는 공식적 규칙이 있으나 협력에는 그것이 없음.
- ③ 조정은 자율성을 침해하나 협력은 자율성을 침해하지 않음.
- ④ 조정은 수반되는 인적자원이 많으나 협력은 그것이 없음.

- 이 같은 혼합적 조정방식(hybrid coordinator)은 당사자와 이해관계자 그리고 중재자들이 새로운 임시조직을 만들어서 토론과 논변과정을 거쳐서 합의점을 도출하고 갈등을 해결해 나가는 방법임.

3) 분쟁조정 유형

□ 일방적인 조정(unilateral adjustment)방식

- 상호조정을 하는 행위자들중에서 한쪽의 행위자가 전반적인 갈등사항을 조절하는 것을 의미함.
 - 이에 반해 상호작용을 통한 조정은 특정이슈를 중심으로 행위자들 서로간에 조정이 발생한다는 점에서 매우 복잡한 과정이 될 수 있음.
- 조정의 양상은 상호작용이 상호이익(mutual benefit)을 가져오느냐 일방이익을 가져오느냐에 따라서 달라질 수 있음.
 - 상호이익을 가져오는 경우 참여자들이 모두 자발적으로 참여하지만 일방이익을 가져오는 경우 특정 참여자들이 소극적인 입장을 보임.

□ 의존성의 정도와 상황에 따른 조정방식

- 상대방과의 의존성은 조정을 위한 기본적인 상황과 제약요인으로 작용할 수 있음. 일방적 의존성(unilateral dependence), 비의존적 상호성(mutual independence), 상호의존성(mutual dependence)으로 구분할 수 있음.
 - 일방적 의존성(unilateral dependence)은 지속적인 교환관계를 유지하는데 있어 일방의 이익이 상대방에 비해 지배적인 경우를 의미함.
 - 이와 같은 이익의 비대칭성은 보다 지배적인 권한을 가진 행위자가 정책조정을 위해 강압적인 수단을 사용할 수 있는 조건으로 작용하여 정책조정을 원활하게 할 수 있음.
 - 비의존적 상호성(mutual independence)을 보이는 경우는 교환관계에서 행위자 모두가 상대방의 자원에 전적으로 의존하지 않는 경우로 대안적인 교환관계 파트너가 존재하는 경우
 - 상대방의 행위에 대해서 서로간의 반응성(responsiveness)이 떨어질 수 있으며 이는 정책조정의 효과성을 저해하는 요인으로 작용함.

- 상호작용적 의존성(mutual interdependence)이 존재하는 경우 상대방이 소유하고 있는 자원이 서로에게 중요한 의미를 가지는 경우
 - 행위자는 상대방 이외에 대안을 찾기 힘들기 때문에 상대방의 요구에 대해서 반응적으로 행동하게 됨 서로간의 행동조정은 정책조정을 용이하게 조건으로 작용할 수 있음.

제2절 분쟁조정의 쟁점 및 선행연구 검토

1. 분쟁조정의 쟁점

□ 분쟁조정과 논의과정

- 정부간의 분쟁조정과 당사자간 다양한 이해관계가 관련되어 있는 정책과정이나 문제해결과정의 모든 단계에서 논쟁(argument)이 요구되며(Majone, 1989), 이해당사자 개인 혹은 조직들은 문제를 해결하고 어떤 결정을 내리기 위한 지속적인 토론과 상호설득(reciprocal persuasion) 과정이 필요함.⁴⁾
- 분쟁이 발생하였을 경우 분쟁을 해결하기 위해서는 당사자간의 토론과정을 통하여 자신의 입장을 당사자가 받아들일도록 설득 시켜야 하는데 이러한, 토론과정은 민주적이어야 하며, 합리적인 절차를 거쳐야 함. 특히 문제를 해결할 수 있는 논리적이 공식이 없을 때에는 문제 해결의 대안으로 선택한 결정을 정당화시키는 것이 중요함(김영평, 1991: 10-13).⁵⁾
 - 정당화의 주요 근거로 합의를 도출하기까지의 토론과정과 절차가 합리적 이었는가는 중요한 기준이 됨. 특히 가치적인 문제는 공식적인 증거가 아니라 토론하에서 쟁점에 대한 합리화를 통하여 참여자들의 공유된 이해가 있어야 함(Majone, 1989).
 - 이것은 가치와 사실이 문제해결과정 속에 상호 연계되어 있기 때문이기도 하며, 어떤 문제는 가치 판단이 보다 중요한 경우도 있기 때문임. 또한 논변과정이 효율적으로 운영되려면 이해관계자가 제한없이 참여할 수 있는 참여규칙, 참여자들이 자유로운 토론을 할 수 있는 자유토론규칙, 제약없는 합의과정이 보장되는 결정규칙이 보장되고 잘 지켜져야 함(이종범, 1999).

4) 김영평(1991)은 어떤 정치적 결정에서도 정당성이 분명하게 드러나는 경우는 희소하므로 정당성을 밝히려면 토론과정을 거쳐야 한다고 주장한바 있음.

5) 결정절차가 합리적일 수 있는 전제조건으로는 비판의 제도화, 절차의 공개성, 절차의 공평성, 절차의 적절성이 있음(김영평, 1991: 18-21).

- 분쟁이 조정되어 협력이 이루어지려면 논변과정을 통하여 분쟁 당사자들이 가지고 있던 초기의 인식 프레임(frame)이 변해야 함.
 - 토론과정과 논변과정에서 합리적인 이유를 제공하거나(reason), 상대방 주장의 모순이나 부당성을 입증해 보이거나(facts), 토론과정의 정당성을 통한 정당화 전략을 사용하거나, 사회로부터 인정받기 위한 이미지 관리를 통한 설득 전략을 선택하거나 권력(power)을 사용할 수 있음(이종범, 1999).
 - 각 참여자들은 논변과정과 상호설득의 과정을 거치고 그 결과 자신의 가치나 상대방의 가치를 변화시키기도 하고, 그의 견해를 현실과 적응시키려고도 함.
 - 결국 이러한 논변 과정을 통하여 분쟁 초기에 가지고 있던 분쟁 당사자들의 분쟁을 바라보는 인식 프레임이 변화하여야 협력으로 나갈 수 있음.

□ 논의과정의 규칙과 제도적 장치

- 분쟁을 조정하기 위해서는 다양한 규칙 또는 제도적 장치들이 필요함(Ostrom, 1990: 29-57). 먼저 논변과정을 통한 정부간 분쟁의 조정이나 협력에 대한 논의는 협상(negotiation) 이론에서 많이 다루어지고 있음.⁶⁾ 특히 중앙정부와 지방자치단체간, 지방자치단체 상호간의 관계에서 협상은 하나의 중요한 관리수단으로 받아들여지고 있음(이달곤, 1995).
 - 협상이론에서 제시되고 있는 협상의 기본전략으로는 당사자들이 바라는 바를 서로 조화시켜 나가는 문제해결전략, 자신이 선호하는 전략을 상대방이 받아들일도록 강요하는 경쟁전략, 자신의 요구보다는 하위의 목표나 가치를 수용하는 양보전략, 시간을 낭비하여 협상을 일시적으로 중지시키거나 지연시키는 일종의 회피전략 등이 제시되고 있음.(Pruitt, 1993).
 - 당사자간 협상이 어려울 때 제3자가 개입하여 조정을 하게 되는데 일반적으로 제시되고 있는 분쟁을 해결하는 방법에는 당사자들의 이해를 조화(일치)시키는 방법, 누구에게 권리가 있는가를 정해주는 것, 누가 더 힘이 있는가를 정해주는 것 등이 그 대표적인 방법임(Ury·Brett·Goldberg, 1989:3-19).

6) 협상은 문제를 해결하기 위한 일련의 의사결정과정(Coddington, 1966) 또는 이해의 교환 및 의사소통과정(Fisher, 1993). 일반적으로 협상의 요소에는 둘 이상의 의사결정주체나 당사자 및 이들간의 상호작용, 공통적이며 상반되는 목적이나 가치 또는 이해관계나 요구의 존재 및 선택, 자원의 배분과 교환을 둘러싼 협상관계, 협상결과의 상호의존성, 불완전한 정보에 대한 의존성과 탐색활동, 협상자원의 동원력을 포함한 협상력 등이 포함됨(Rubin & Brown, 1975: 1-4; 이달곤, 1995:14-21).

- 정부간 협력에 대한 과정모형을 제시하는 연구에서는 협력에 필요한 전제조건들을 다음과 같이 제시하고 이러한 조건들은 순차적으로 작용된다고 주장하였음(Weiss, 1987).
 - ① 문제의 존재: 협력을 통하여 완화될 수 있는 문제가 존재해야 함. 이것은 법적 규정, 저 부담(low incidence) 욕구, 내부의 어려움, 외부의 사건 등에 의해서 발생할 수 있음.
 - ② 자원의 이용가능성: 협력을 통하여 문제를 처리할 자원이 있어야 함. 자원에는 중앙 및 지방의 자원, 자금, 스태프, 전문성, 에너지, 협력에 대한 열정 등이 포함됨.
 - ③ 협력 프로그램을 실행할 제도적 능력: 현존하는 하부조직(구조), 협력을 위한 정당한 수단 등이 포함됨.
 - ④ 외부의 유인: 외부에서 조직의 성과에 대한 새로운 요구를 할때 협력이 나타남.
- Rabe(1990)는 환경 이슈와 관련한 분쟁 해결(dispute resolution)에서 정부에 의한 강제적 규제(mandatory regulation)라는 해결기제의 한계점을 지적하면서 지금까지 환경 분쟁이 해결되지 못한 주요 요인과 환경분쟁이 해결과정으로 나아갈 수 있는 몇 가지 협력의 조건들을 제시하고 있음. 이 가운데에서 중요한 것을 제시하면 다음과 같음.⁷⁾
 - ① 당사자간의 지속적인 관계: 당사자들이 반복적인 상호작용을 함으로써 당사자들이 상대방의 전략, 기대, 한계 등에 대해서 익숙해지고 시간이 지남에 따라 상대방의 가치에 대해 깨닫게 됨.
 - ② 미래의 가치화: 죄수의 딜레마 상황에서 협동적인 산출물을 얻기 위해서는 참여자에게 근시안적인 문제보다 미래(future)에 관심을 둘 수 있게 해야 함. 즉 현재보다 미래의 중요성을 강조하는 것이 협동을 증진시키는 데 근본적인 조건임.⁸⁾

7) Rabe(1990)는 유해 폐기물 처리장의 부지선정과정에서 일어나는 분쟁해결을 위한 방안으로 협상에 초점을 두고 분석하였으며, 이러한 협상을 부지개발자(site developer)와 지역 공동체(주민)간의 죄수 딜레마 상황으로 파악하였음. 또한 이 상황에서 부지개발자는 최소의 비용과 개발 지연의 예방을 위하여 합의 과정을 억제하고 반대를 무시하려는 전략을 사용하였으며, 지역공동체는 부지개발자에 대한 경멸과 무시로 부터 출발하여 이러한 위협을 제거하기 위해 정치적 행위(단체행동: 항의, 소송)라는 전략을 선택하였음.

8) Rabe(1990)는 정부에 의한 강제적 협상으로는 분쟁 당사자들이 미래에 관심을 가지도록 하는 것이 어려우며 그 이유로는 지역 공동체는 당면한 폐기물의 반입을 거부하는 것이 가장 효과적인 전략이며, 선거직 지방공무원들은 선거를 의식하여 지역 공동체의 반대에 대해 도전하기를 꺼리며, 주 의회의 의원들도 부지선정에 관한 제안을 자신들이 하면서도 자신의 출신지역에 선정되는 것은 적극적으로 반대한다는 점을 들고 있음.

- ③ 규칙과 절차의 명확화: 이러한 명확화는 협상과정에 대한 신뢰와 선택대안에 대한 정확한 계산을 가능하게 하여 상호 신뢰분위기를 조성하는데 도움이 됨.
- ④ 안정된 협상을 위해 필요한 과정중의 하나가 보상(compensation): 보상을 통해 반대하는 지역 공동체의 동의를 얻을 수 있기 때문임.⁹⁾
- ⑤ 일상화된 방법(categorical precedence)의 부재: 유해폐기물 정책의 규제기준이 계속 변하고 일관적이지 못하기 때문에 협동적인 관계로 유도하지 못함. 따라서 협상 이전에 표준화된 절차의 개발이 요구됨.
- ⑥ 믿을만한 정보의 이용: 죄수의 딜레마 상황에서 협동적인 산출물이 가능하기 위해서는 참여자들이 그 상황을 정확히 이해하고 감시에 대한 확신이 있어야 하는 데 이를 위해서는 정확한 정보가 필수적임.
- ⑦ 정부 규범의 존재: 사람의 행태를 규율하고, 사람의 행동 양식에 영향을 미치며, 기대되는 행위를 하지 않고 어겼을 경우 사회적인 처벌(punish)이 가해지는 규범이 없으면 협력의 가능성은 줄어들게 됨.

□ 당사자간 조정과 제3자에 의한 조정

- 분쟁과 갈등을 해결하는데 있어서 행정부의 강제적 명령과 같은 권위적 결정과 사법적 판단은 많은 한계점을 가지고 있음(Lan, 1997: 29). 따라서 분쟁의 해결에 있어서는 먼저 당사자간 자율적인 분쟁조정을 시도한 후, 여의치 않을 때 제3자에 의한 조정으로 나가는 방향이 바람직함.¹⁰⁾
 - 당사자간 협력적 문제해결은 제3자의 협조를 필요로 하지 않으며 분쟁 당사자들이 분쟁을 일으키고 있는 사안들에 대하여 감정을 억제하고 합리적으로 이성적으로 그리고 협조적으로 문제를 해결하자는 합의가 전제되어야 성립이 가능함.¹¹⁾
 - 당사자간 자율적인 조정이 어려울 때에는 제3자가 개입하게 되는데, 제3자에 의한 분쟁 조정(dispute coordination) 방식에는 개입의 정도에 따라 화해촉진 또는 알선자(facilitator or conciliator), 조정자(mediator), 중재자(arbitrator) 등의 역할을 수행할 수 있음(Folger & Poole, 1984).¹²⁾

9) 그러나 이런 절차들에 대해 지역공동체는 직접적이고 구체적인 보상이 아니면 거부하는 경우가 많음(Rabe, 1990).

10) 대부분의 정부간 협력관계는 정부간 분쟁이 조정되는 과정에서 당사자들간의 자율적인 조정에 의한 방법과 제3자의 개입에 의한 조정기제를 혼합하여 사용하고 있음.

11) 협력적 문제해결은 분쟁 당사자들이 문제를 해결해야 한다고 인식하고 서로 협력의 유인을 제공할 때 상호 이득을 보게 된다는 인식이 지배적이어야 함(King, 1990: 280).

2. 선행연구 검토

□ 분쟁관리 연구경향

- 미국, 캐나다 등 해외 사례를 대상으로 분쟁관리 효과를 검증하는 실증연구들이 다수임.
 - 특히, 대체적 분쟁해결 방식이 기존 전통적 해결방식의 대안으로 등장하면서 이를 검증하려는 연구들이 점차 증가하고 있음. 그 중에서도 제3자 개입을 통한 분쟁해결 방식인 조정, 중재 등에 대한 연구가 다수임.

□ 선행연구들의 연구접근 방식

- 연구자의 주요 관심변수와 분쟁해결간의 관계를 중심으로 한 연구(Talbot, 1983; Buckle & Thomas-Buckle, 1986; Sipe & Stilfe, 1995)들이 있음.
- 분쟁해결에 영향을 미치는 다양한 요인들을 함께 고려해서 분석하는 연구들도 있음(Sipe, 1998; Bingham, 1986, Andrew, 2001).
 - Sipe(1998)의 연구에서는 환경분쟁사례를 대상으로 하여 조정의 효과를 보다 정확히 분석하고자 조정 이외의 다양한 영향 변수들을 통제변수로 선정하여 분석모형을 제시하고 있음. 이 연구는 분쟁해결에 미치는 영향요인으로 분쟁발생 기간(역사), 협상능력에 대한 인지, 조정사용여부, 참여자 수, 분쟁 관련자 유형 등을 고려하고 있음.
 - Bingham(1986)은 분쟁해결의 가능성에 영향을 미치는 요인들로서 분쟁당사자 관련 요인, 분쟁 과정 및 맥락적 요인, 분쟁 이슈 관련 요인들을 들고 있음.
 - 분쟁관리 요인들에 대한 선행연구 결과를 정리하면, 두 가지 견해가 있음
 - 분쟁관리방식으로 대체적 갈등관리가 분쟁해결에 긍정적인 효과를 준다고 주장하는 연구들이 다수가 있음(Buckle & Thomas-Buckle, 1986; Sipe & Stilfe, 1995; O'Leary, 1995; O'Leary & Raines, 2001).
 - 대체적 갈등관리가 분쟁관리에 긍정적인 효과를 야기할 수 있으나 그 효과분석이 지나치게 과장될 수 있다고 지적함(Amy, 1990: 221; Bingham, 1986). 대체적 갈등관리는 그 사회에서 제도화 되지 않았을 경우에는 그 영향력이 적어질 수 있기 때문임(O'Leary & Raines, 2001).¹²⁾

12) 화해알선자는 분쟁당사자들이 스스로 협상을 재개하고 오해를 풀고 상호 협력하여 문제를 해결할 수 있도록 상호 신뢰구축을 도와 주는 역할만 하며, 조정자는 조정과정에서 분쟁을 해결할 수 있는 여러 가지 대안들을 제시하는 역할을 하며, 중재자는 당사자들과 함께 분쟁을 적극적으로 해결해 나가는 것으로 때로는 합의된 조정안이 강제성을 띠기도 함(King, 1990: 280).

□ 선행연구의 한계점

- 다수의 분쟁 관련 연구자들이 갈등연구에서 결과를 뒷받침할 경험적 증거가 부족하다는 점을 지적하였음(Bingham, 1986; O'Leary, 1995; Sipe, 1998: 275).
 - 상당수의 분쟁 관련 연구들이 소수사례를 대상으로 한 기술적인 사례연구 방법을 선택하고 있음. 이처럼 소수의 제한된 분쟁사례를 대상으로 분석함으로써, 분석결과에 대한 일반화 문제가 지적됨(주재복, 2004: 80; 김상구, 2003: 20; Leach & Sabatier: 2003, 148; Andrew, 2001: 25).

13) 국내의 분쟁사례를 대상으로 한 실증연구를 보면, 분쟁관리로서 제3자의 개입이 중요하다는 점은 강조하지 만(전주상, 2000; 주재복, 2004), 사례분석의 결과를 보면, 분쟁해결을 위해서 제3자 개입의 효과가 제한적 이었다고 지적하고 있음(서희석, 1995; 권경득 외, 2004).

제3장 분쟁조정제도와 운영실태

제1절 분쟁조정제도

1. 지방자치단체간 분쟁조정제도

1) 자치단체간 분쟁조정제도

(1) 중앙분쟁조정위원회

□ 주요기능

- 중앙분쟁조정위원회의 주요기능은 광역자치단체 간 분쟁 조정(심·의결)으로서 역시 지방자치법에 근거를 두고 있음. 광역자치단체 상호간 또는 광역자치단체의 장 상호간 사무를 처리함에 있어 의견을 달리하는 다툼이 있는 경우에 조정기능을 수행하고, 광역자치단체기관과 기초자치단체간의 갈등조정을 주요 기능으로 하고 있음.

□ 구성

- 중앙분쟁조정위원회의 구성은 11인 이내로, 행정자치부(현 행정안전부) 소속으로 2000년 4월 25일에 구성되었음. 위촉직은 위원장 포함 6인으로 대통령이 위촉하고 임기는 3년으로 연임이 가능하며, 당연직은 5인으로 기획재정부차관, 행정안전부차관, 지식경제부차관, 환경부차관 및 국토해양부차관이 차관이 맡도록 함.

□ 특징

- 심의에서 중앙분쟁조정위원회는 위원회의 직권상정을 할 수 있도록 하였고, 위원회 심의조정 결정사항에 대한 이행여부에 대하여 이행시 계획보고 하도록 하고 미행시 이행명령(대집행 및 대법원 제소)을 할 수 있도록 하였다는 점이 특징임.

□ 운영실적

- 2000년 구성 이후 9건의 분쟁사례가 접수되어 조정 4건, 각하 2건, 계류 중 3건 등(행정자치부, 2008)을 보여 역시 그 활용은 낮은 수준이었으며, 아직도 해결하지 못하고 장기간 계류 중인 것이 3건을 차지하고 있다는 점에서 그 실효성 역시 미흡한 것으로 평가할 수 있음.

(2) 지방분쟁조정위원회

□ 주요기능 및 운영근거

- 지방분쟁조정위원회의 주요 기능은 동일 광역자치단체내 기초자치단체간 분쟁조정(심의·의결)으로서 그 운영근거는 지방자치법에 두고 있음. 지방자치단체간 또는 지방자치단체 장 상호간 사무를 처리함에 있어 의견을 달리하는 다툼을 조정하도록 하고 있음.

□ 특징

- 지방분쟁조정위원회 역시 당사자의 서면신청이나 위원회 직권상정을 통해서 심의의결절차를 개시하도록 하였고 위원회 심의조정 결정사항에 대하여 이행시 이행계획 보고를 하도록 하였고, 미 이행시 이행명령(대집행 및 대법원 제소)을 하도록 한 것이 특징임.

□ 주요기능

- 지방자치법(제149조2)는 제149조2항 각호에 해당하지 아니하는 지방자치단체·지방자치단체조합 간 또는 그 장 간의 분쟁을 심의·의결하기 위하여 시·도에 지방자치단체 지방분쟁조정위원회를 설치토록 규정하고 있음.
- 지방분쟁조정위원회의 위원장과 위원 11명 내외로 하고 이중 5명은 시·도지사가 임명하거나 위촉하고, 조례로 정하는 해당 지방자치단체 소속 공무원을 당연직위원으로 하고 있음.
- 결국 지방분쟁조정위원회는 동일 광역자치단체내에 속한 기초자치단체 상호간 또는 지방자치단체의 장 상호간 있어 의견을 달리하여 다툼이 있는 경우에 위원회를 통하여 심의·조정하는 역할을 수행함.

2) 지방자치단체간 협력제도

□ 사무위탁

- 지방자치법(제151조)은 지방자치단체 또는 그 장은 소관사무의 일부를 다른 지방자치단체 또는 그 장에게 위탁하여 처리할 수 있다고 규정하고 있으며, 지방자치법 제151조 1항~5항은 사무위탁의 규약 등에 관한 사항을 규정하고 있음.

□ 행정협의회

- 지방자치단체간 광역사무에 대한 협력을 증진하기 위하여 행정협의회를 설치 운영하고 있음. 지방자치법(제152조)에 근거하여 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체간의 행정협의회를 구성할 수 있음.
- 지방자치법 제152조-제158조는 행정협의회의 구성, 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정하고 있음.

□ 지방자치단체조합

- 지방자치법(제159조)은 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 당해 지방의회의 의결을 거쳐 행정자치부 장관 또는 시도지사의 승인을 얻어 지방자치단체조합을 설립할 수 있다고 규정하고 있음.
- 지방자치법 제160조-제164조는 조합의 조직, 규약, 조합의 지도감독, 조합의 규약변경 및 해산 등에 관한 사항을 규정하고 있음.

□ 지방자치단체 4대 협의체

- 지방자치법(제165조)은 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 전국적인 협의체를 설립할 수 있도록 규정함.
- 지방자치단체간 협의체로는 ① 시도지사 협의회, ② 시장, 군수, 구청장 협의회, ③ 시·도의회 의장단 협의회, ④ 시, 군, 구 의회 의장단 협의회 등의 4대 협의체가 있음.

<표 III-1> 지방자치단체간 분쟁조정 및 협력 증진을 위한 제도

구분	제도적 장치	비고
분쟁관련 제도	분쟁조정위원회	중앙분쟁조정위원회
		지방분쟁조정위원회
협력관련 제도	사무위탁	
	행정협의회	갈등조정 기능 수행
	지방자치단체조합	
	지방자치단체 4대 협의체	갈등조정 기능 수행

⇒ 지방자치단체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여 시·도에
서는 주무부장관의, 시·군 및 자치구에서는 1차로 시·도지사의, 2차로
주무부장관의 지도·감독

2. 중앙정부와 지방자치단체간 분쟁조정제도

1) 당사자간(해당부처와 자치단체)에 의한 분쟁조정제도

□ 국가 및 시·도 사무에 대한 지도·감독

- 중앙정부는 전체 국민의 이익을 대표하여 지방자치의 합법성을 보장하기 위하여 지방자치단체를 지도·감독을 할 수 있는 권한을 지방자치법 제9장에서 규정(법 제166조~제172조)하고 있으며, 지방자치법 및 개별법에서 위임받아 처리하는 국가사무에 대하여 지도·감독할 수 있음.

□ 위법·부당한 명령·처분의 시정명령 등

- 지방자치단체장의 위법·부당한 명령·처분에 대하여 시·도에 있어서는 주무부장관이 서면으로 시정명령을 내릴 수 있도록 하고 있으며, 기간내에 이행치 않을 때에는 이를 취소·정지시킬 수 있도록 하고 있음.
- 지방자치단체의 장이 지방자치단체의 사무와 관련하여 법령에 위반하거나 현저히 부당하여 공익을 해치는 경우 주무부장관이 이에 대한 시정명령과 취소·정지 등을 통하여 해결할 수 있음.

- 지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령 등
 - 지방자치단체의 장이 법령의 규정에 의하여 그 의무에 속하는 사무의 관리 및 집행을 명백히 해태하고 있는 경우 기간을 정하여 서면으로 그 이행할 사항을 명령할 수 있으며 이를 이행하지 않을 경우 대집행하거나 행정·재정상의 필요한 조치를 할 수 있음.
 - 지방자치단체의 장이 수행하여야 할 사무를 처리하지 않을 경우 중앙과 지방간에 갈등과 분쟁이 존재하게 되는 바, 이 경우 주무부장관이 이행명령하고 대집행과 행정·재정상 조치를 통하여 갈등과 분쟁을 해결할 수 있음.

- 지방자치단체에 대한 감사, 지방의회 의결의 재의와 제소
 - 국회와 정부는 지방자치단체의 위법·부당한 사무처리와 관련하여 감사를 통하여 그리고 지방의회의 위법한 의결에 대하여 재의를 요구하고 제소권 행사를 통하여 상호간의 갈등을 해결할 수 있음.

2) 제3자에 의한 분쟁조정제도

(1) 행정협의조정위원회

- 목적
 - 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정

- 주요기능 및 특징
 - 행정협의조정위원회의 주요기능은 중앙행정기관과 지방자치단체간의 이견을 협의·조정하는 것으로 『지방자치법』(제168조)을 근거로 두고 있음.
 - 위원회에서 협의·조정한 결정사항에 대해 관계 중앙행정기관의 장과 당해 지방자치단체장은 이행의무가 있지만, 강제적 구속력은 없다는 점, 그리고 당사자의 서면신청으로 조정절차가 시작되며, 직권상정을 규정하고 있지 않다는 점이 특징임.

□ 구성

- 행정협의조정위원회의 위원은 국무총리실 소속으로 위원장 포함 민간위원 4인, 당연직 5인, 지명직 2-4명 등 총 13인 이내로 구성하도록 하고 있음.
- 민간위원은 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 국무총리가 위촉하고, 당연직은 기획재정부장관, 행정안전부장관, 국무총리실장 및 법제처장이 맡도록 하며, 지명직(2~4인)은 안건과 관련된 중앙행정기관의 장 및 시도지사 중 위원장이 지명하는 자로 하였고 임기는 2년으로 하되 연임이 가능하도록 하였음.

(2) 갈등관리심의위원회

□ 목적

- 중앙행정기관에 설치하도록 한 ‘갈등관리심의위원회’의 목적은 공공사업 등에 대한 갈등사항을 검토·심의하여 갈등을 사전에 예방하거나 갈등발생시 효율적이고 원활히 해결하고자 하는데 있음.

□ 운영근거

- 이 기구의 운영근거는 『공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정』 제 11조 예(대통령령 제19886호)에 있는데¹⁴⁾, 설치대상 기관은 중앙행정기관으로¹⁵⁾ 2007년 6월 이후 행정안전부, 환경부 등 20개 기관에 설치되었음.

□ 주요기능

- 주요기능은 갈등 예방 및 해결에 관한 종합적인 시책 수립·추진에 관한 사항, 갈등관련 법령 등의 정비에 관한 사항, 다양한 갈등해결수단의 발굴·활용에 관한 사항, 갈등관련 교육훈련의 실시에 관한 사항, 정책이나 공공사업에 의해 예상되는 갈등사안에 대한 갈등영향분석에 관한 사항, 갈등 예방·해결에 관한 민간 활동의 지원에 관한 사항, 그밖에 갈등의 예방과 해결에 관하여 중앙행정기관의 장이 필요하다고 인정한 사항 등임.

14) 일부 부처에서는 동 규정이 제정되기 이전 개별적인 필요에 따라 훈령 등을 마련하여 갈등관리 및 조정에 대처하여 왔음. 건교부(현 국토해양부)의 경우, <갈등관리심의위원회 및 갈등관리특별태스크포스의 설치·운영 규정>(건설교통부훈령 제669호, 제정 '05.8.5 개정 '07.6.28)에 의해서 부처차원의 갈등에 대처하여 왔음.

15) 다만 법무부, 법제처, 국무조정실, 통계청, 기상청, 검찰청, 특허청은 기관장이 판단해 설치여부를 결정하도록 하였음.

- 이외에도 사회적 이슈화된 주요 갈등사항에 대한 심의를 하며, 개별부처 차원에서 결정이 곤란한 특정 갈등의 경우에는 국정현안정책조정회의 등 상위 정책조정기구에 보고하도록 함.

□ 구성

- 갈등관리심의위원회의 구성은 위원장을 포함한 11인 이내, 민간위원이 전체위원의 과반수를 차지하도록 하며, 위원장은 민간위원 중에서 호선하여 선출하고, 위원의 임기는 2년으로 하였음. 갈등관리심의위원회의 핵심 활동은 각 부처의 갈등관리에 관한 사항에 대한 심의이며, 직접적인 갈등 및 분쟁해결을 목적으로 하고 있지 않음.

(3) 법원 및 헌법재판소 등

□ 법원 등에 의한 해결

- 지방자치단체의 명령·처분에 대한 주무부장관의 취소·정지 처분에 대하여 이의가 있을 때 대법원에 소를 제기할 수 있을 뿐만 아니라 지방자치단체의 장이 법령의 규정에 의하여 그 의무에 속하는 국가위임사무의 관리 및 집행을 명백히 해태하고 있다고 인정되는 때에 중앙정부는 이행명령을 행할 수 있는데 이에 이의가 있을 때에는 대법원에 소를 제기할 수 있음.
- 지방자치단체는 중앙정부의 위법 또는 부당한 감독·처분이나 부작위에 대하여 행정심판을 청구할 수 있으며 중앙정부의 위법한 감독·처분에 대하여 행정소송을 제기할 수 있음.

□ 헌법재판소에 의한 권한쟁의 심판

- 권한쟁의 심판은 피청구인의 처분 또는 부작위에 대한 취소 또는 무효확인 심판이 있는 바, 중앙정부와 지방자치단체 상호간에 권한상의 분쟁이 발생하는 경우 헌법재판소의 권한쟁의 심판을 통하여 분쟁을 해결할 수 있음.

□ 행정특례에 의한 조정

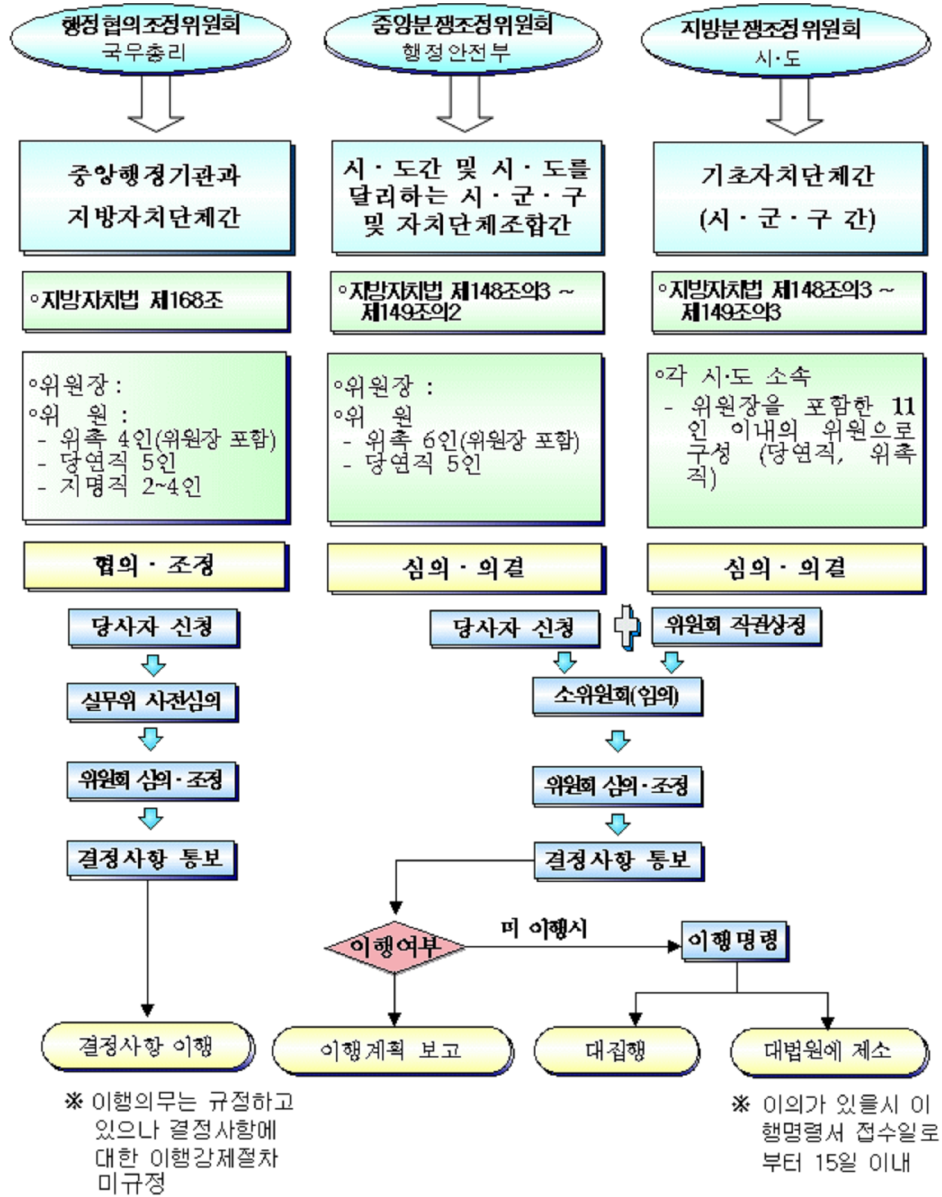
- 수도권 지역에서 서울특별시와 중앙행정기관이 의견을 달리하는 경우에는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 국무총리가 조정하며(서울특별시 행정특례에

관한 법률 제5조) 행정자치부장관이 서울특별시의 자치사무에 관한 감사를 하고자 할 때에는 국무총리의 조정을 거쳐야 한다(동법 제4조2)는 규정에 의하여 중앙정부와 지방자치단체간의 분쟁이 야기되는 경우 국무총리에 의하여 조정할 수 있음.

<표 III-2> 중앙과 지방간 분쟁조정제도

구분	제 도	주 요 내 용
당사자간 해결	주무부장관의 지도·감독	- 지방자치단체 또는 그 장이 국가로부터 위임받아 국가사무를 처리하는 과정에서 중앙정부와의 갈등과 분쟁이 존재하게 되는 경우 주무부장관이 행사하는 감독수단으로서 지도·감독을 통하여 갈등과 분쟁을 해결할 수 있음.
	위법·부당한 명령·처분의 시정명령 등	- 지방자치단체의 장이 지방자치단체의 사무와 관련하여 법령에 위반하거나 현저히 부당하여 공익을 해치는 명령·처분에 대하여 주무부장관이 이에 대한 시정명령과 취소·정지시킴으로서 지방자치단체의 사무처리와 관련하여 상호간에 갈등과 분쟁이 야기되면 시정명령 등을 통하여 해결할 수 있음.
	지방자치단체의 장에 대한 직무이행 명령 등	- 지방자치단체의 장이 수행하여야 할 사무를 처리하지 않을 경우 중앙과 지방간에 갈등과 분쟁이 존재하게 되는 바, 이 경우 주무부장관이 이행명령하고 대집행과 행·재정상 조치를 통하여 갈등과 분쟁을 해결할 수 있음.
	지방자치단체에 대한 감사, 지방의회 의결의 재의와 제소	- 국회와 정부는 지방자치단체의 위법·부당한 사무처리와 관련하여 감사를 통하여 그리고 지방의회의 위법한 의결에 대하여 재의를 요구하고 제소권 행사를 통하여 상호간의 갈등을 해결할 수 있음.
제3자에 의한 해결	행정협의조정위원회 등	- 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리함에 있어서 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리소속하에 중앙행정기관과 지방자치단체간의 행정협의조정위원회를 통하여 갈등과 분쟁을 해결함.
	법원 및 헌법재판소 등	- 지방자치단체는 중앙정부의 위법 또는 부당한 감독·처분이나 부작위에 대하여 행정심판을 청구할 수 있으며 중앙정부의 위법한 감독·처분, 취소·정지에 대하여 소송을 제기할 수 있음. - 중앙정부와 지방자치단체간 상호간에 권한상의 분쟁이 발생하는 경우 헌법재판소의 권한쟁의 심판을 통하여 분쟁을 해결할 수 있음.
	국무총리 조정	- 수도권 지역에서 서울특별시와 중앙행정기관이 의견을 달리하는 경우에는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 국무총리가 조정

<그림 III-1> 지방자치단체 분쟁조정 운영체계



비고: 권한쟁의 심판의 경우는 헌법재판소

자료: 행정안전부 내부자료(2007)

제2절 분쟁조정 운영실태

1. 지방자치단체간 분쟁조정

1) 중앙분쟁조정위원회

- 지방자치 실시 이후 자치단체의 자율성이 증대되면서 대등한 자치단체간(광역-광역간, 기초-기초간)에 분쟁이 많이 발생하고 있음.
- 지방자치단체간 분쟁조정기구인 중앙분쟁조정위원회는 '00.4월 설치된 이후 총 9건을 접수하여 6건(조정 4, 각하 2)을 처리하고 3건이 계류 중에 있으며, 시도에 설치된 지방분쟁조정위원회는 총 7건을 처리(조정 6, 각하 1)함.
- '07행정자치 백서에 나타난 행정주체간 분쟁은 19건('06년)이 발생하여 '05년도에 이월된 25건을 포함, 총 44건이 진행되었으며, 이중에 14건이 해결되어 '06.12기준 총 30건이 관리 대상으로 남아있음.
- 해소된 분쟁 14건중 주체별로는 광역단체간 2건, 기초단체간 9건, 광역-기초간 1건, 중앙-지방간 2건이며, 해소유형별로는 당사자간 합의 3건, 지방분쟁조정 위원회 조정 2건, 헌법재판소 판결 3건, 법원 판결 1건, 상급기관 중재 3건, 기타 2건임.
- 향후 고질적·장기적인 분쟁에 대해서는 직권상정권 등을 활용한 적극적·능동적 해결을 도모할 필요성이 제기되고 있음.

<표 III-3> 자치단체 분쟁 발생 및 해소 현황

구 분	'05 이월 분쟁	증감 (2006년도)		관리 대상 ('06.말 기준)
		발생	해소	
총 계	25	19	14	30
광역단체간	12	3	2	13
기초단체간	10	8	9	9
광역-기초단체간	-	2	1	1

2) 지방자치단체 지방분쟁조정위원회

- 지방분쟁조정위원회의 운영실적은 2008년도 2월까지 각 시·도에 접수된 사례는 16개 광역자치단체 중 누락된 6개 자치단체를 제외¹⁶⁾한 10개 자치단체에서 총 8건임(행정자치부, 2008).
- 분쟁조정실적을 보면, 조정 5건, 각하 1권, 기각 2건이었는데, 1995년을 전후로 설치한 기관에서 이 정도의 실적을 보였다는 점은 중앙분쟁조정위원회와 마찬가지로 그 활용은 낮은 편이라 할 수 있음.

3) 행정협의회

- 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 자치단체간에 행정협의회를 구성할 수 있도록 하고 있으며, '06.12기준 광역행정협의회는 수도권행정 협의회 등 7개, 기초행정협의회는 중부권행정협의회 등 53개가 운영 중에 있음.
- '06년중 행정협의회의 협의안건은 총 356건으로 안건별 유형을 보면 일반행정 54건, 도로교통 35건, 물관리 49건, 지역개발 126건, 비선호시설 11건, 기타 81건이며, 이중 316건이 합의됨으로써 행정협의회가 자치단체간 분쟁의 사전 예방과 공동 관심사안의 해결에 있어서 유용한 협상기구로 운영되고 있음.
- 04년 현재 60개의 행정협의회가 구성되어 있음(광역권 7개, 기초권 53개). 광역의 경우 수도권, 부산권, 대구대도시권, 광주·전남권, 대전·충청권, 황해권 등이며, 기초의 경우 경기 8개, 강원 7개, 충북 4개, 충남 5개, 전북 5개, 전남 8개, 경북 8개, 경남 8개, 제주 1개 등으로 나타나고 있음.

4) 지방자치단체조합

- 지방자치단체조합은 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 설립신청을 할 수 있으며, 수도권매립지운영관리조합이 1991년 설립되었으나 2000년도에 폐지되고 지방공사로 전환되었음.

16) 누락된 자치단체는 강원도, 제주도, 서울특별시, 대전광역시, 대구광역시, 울산광역시 등임.

- '03년도에 자치정보화조합(해산되고 현재 지역정보개발원으로 전환), 부산·거제간연결도로건설조합이, '04년도에는 부산·진해경제자유구역청, 광양만권경제자유 구역청, 부산·김해경량전철조합이 설립됨.
- '05년도에는 수도권 광역교통 체계를 효율적으로 운영하기 위해 서울·인천시 및 경기도를 구성원으로 하는 '수도권 교통조합'이 설립되어 총 6개의 지방자치단체조합이 운영중임.

<표 III-4> 지방자치단체조합의 설립현황

조합명칭	구성원	목적	승인일자
부산·거제간 연결도로 건설조합	부산광역시 경상남도	부산·거제간 연결도로 민간투자 사업 총괄	2003.06.04
부산·진해 경제자유구역청	부산광역시 경상남도	부산·진해 경제자유구역내 각종 인허가 사무 처리, 외자 유치 업무	2004.01.20
광양만 경제자유구역청	전라남도 경상남도	광양만 경제자유구역내 각종 인허가 사무처리, 외자 유치 등	2004.01.20
부산·김해 경량전철조합	부산광역시 김해시	부산·김해간 경량전차 건설 및 운영 총괄	2004.02.16
수도권 교통조합	서울특별시 인천광역시 경기도	수도권 광역교통 시설의 설치 및 운영	2005.02.04

5) 지방자치단체 4대 협의체

- 지방자치단체 4대 협의회중 시도지사 협의회와 시·군·자치구청장 협의회를 중심으로 매우 활발한 활동을 보이고 있으며, 협의체는 중앙정부와 지방자치단체 간의 중요 쟁점에 대한 문제제기 및 해결을 위한 정책건의 등의 활동의 초점을 두고 있음.
- 특히, 전국시도지사협의회는 민선 시·도지사들이 16개시·도간 상호교류와 협력을 증진하고 공동관심사에 대한 협력과 각 지역사회간 균형발전과 지방자치의 건전한 육성을 위해 지난 99년 발족구성한 이래 다양한 활동을 수행하고 있음.

<표 III-5> 시도지사협의회 정책건의 총괄현황

구분		계	수용 (일부수용포함)	수용 곤란	장기 검토
2005년	13차	19	7	8	4
	14차	27	11	7	9
2006년	15차	34	18	8	8
2007년	16차	35	10	15	10
계		115	46	37	32

<표 III-6> 시도지사협의회 정책건의 소관부처별 분류

구분	소관부처																			계		
	기획예산처	재정경제부	교육인적자원부	외교통상부	행정자치부	문화관광부	농림부	산업자원부	정보통신부	보건복지부	환경부	노동부	건설교통부	해양수산부	경찰청	소방방재청	산림청	중소기업청	중앙선관위		지방이양추진위원회	
05년	13차	-	1	1	-	5	-	-	1	-	2	3	-	5	1	-	-	-	-	-	19	
	14차	1	1	1	-	10	-	3	1	1	1	1	-	3	-	-	1	-	1	1	27	
06년	15차	1	2	2	1	14	2	-	3	-	0	2	1	7	2	-	1	1	-	1	40*	
07년	16차	2	1	3	-	10	-	1	-	-	2	3	-	9	1	1	1	-	1	-	35**	
계		4	5	7	1	29	2	4	5	1	5	9	1	24	4	1	3	1	2	2	1	121

* 복수부처 소관 정책건의: 5건(2개 부처 소관 건의: 4건, 3개 부처 소관 건의: 1건)

** 복수부처 소관 정책건의: 1건(2개 부처 소관 건의: 1건)

기타: 분류기준이 2007년말로 하여 정부조직개편에 따른 부처명과는 차이가 있음

출처: 시도지사협의회 홈페이지(2008)

2. 중앙정부와 자치단체간 분쟁조정

1) 행정협의조정위원회

- 중앙행정기관과 지방자치단체간 분쟁조정기구인 행정협의조정위원회는 '00.5월 설치된 이후 총 8건(조정 2, 각하1, 취하 4, 진행 1)을 처리 및 진행 중에 있음.
- 그러나 행정협의조정위원회에 직권상정권 및 이행강제절차 등과 같은 권한이 없이 협의·조정 기능만을 수행하기 때문에 그 역할이 제한적일 수 밖에 없음.

<표 III-7> 자치단체 분쟁 발생 및 해소 현황

구 분	'05 이월 분쟁	증감 (2006년도)		관리 대상 ('06.말 기준)
		발생	해소	
중앙-자치단체간	3	6	2	7

<표 III-8> 국무총리 소속 행정협의조정위원회에 의한 조정

년도별	1995	2000	2001	2003	2004	2006	합 계
건 수	-	-	2	4	1	1	8건

사 건 명	당 사 자	결 정 내 용
군산 개야도 어업권 손실보상 분쟁	군산시↔건교부	조정('01. 11. 7)
난지도 폐가전처리시설 보상 분쟁	서울시↔환경부	실무조정 후 취하('01.11. 7)
포항 정치어업망 손실보상금 분쟁(1)	포항시↔해수부	실무조정 후 취하('03. 6. 4)
포항 정치어업망 손실보상금 분쟁(2)	포항시↔해수부	실무조정 후 취하('03. 6. 4)
지하철 분당선 개포1·2역 사업비 분담분쟁	서울시, 토지공사↔철도청	조정('03. 6. 4)
경부고속철도 제4-1공구 역명칭 선정관련 분쟁	아산시↔건교부	각하('03. 8.26)
경인2복선 전철사업비 분담 분쟁	부천시↔철도청	실무조정 후 취하('04. 10. 19)
제2롯데월드 건축 관련 분쟁	국방부↔서울시	진행중

제3절 분쟁조정제도의 문제점

1. 분쟁조정제도의 문제

1) 분쟁조정기구의 활용도 측면

□ 첫째, 분쟁조정기구의 저조한 이용도

- 행정협의조정위원회를 포함하여 중앙분쟁조정위원회, 지방분쟁조정위원회의 경우도 앞의 현황에서 살펴보았듯이, 그 이용은 매우 낮은 수준이었다고 평가할 수 있음.

- 행정협의조정위원회의 경우 조정실적중 50%가 실무위원회(차관회의)의 조정을 통하여 해결된 점에 비추어 볼 경우, 중앙-지방정부간의 분쟁이 실무차원에서 해소될 가능성이 높음을 알 수 있음.
- 중앙분쟁조정위원회의 경우도 광역자치단체 간, 광역-기초자치단체 간 빈번하게 발생한 갈등을 고려해 볼 때 미흡하게 활용되고 있다고 평가할 수 있음.
- 지방분쟁조정위원회의 경우 역시 지방분쟁조정위원회가 설치되어 있음에도 불구하고 위원회의 운영실적이 전무한 시·도가 많다는 점과 광역시와 도정부에 접수된 갈등·분쟁 사례가 매우 희소하다는 점이며, 이것은 그동안 사회의 갈등이 빈번해지고 첨예화되어 온 현실과는 괴리가 있는 운영이라고 할 수 있음.

□ 둘째, 사전 모니터링 기능의 부재와 사후적 조정중심의 운영

- 행정협의조정위원회의 경우 당사자의 서면요청에 의해서만 조정기제가 작동하여 사후적이고 소극적 성격을 가질 수밖에 없음. 분쟁에 대한 적극적인 사전적 모니터링 기능이 없으므로 분쟁의 선제적 관리에 한계를 갖고 있음.
- 중앙 및 지방분쟁조정위원회의 경우도 사후적 갈등관리기구로서 발생이 예상되는 사안에 대한 모니터링 기능이 없어 선제적 갈등관리역량을 갖추지 못하고 있음. 광역자치단체와 기초자치단체간, 기초자치단체간의 분쟁은 다양한 양태로 빈번히 발생하고 있지만 위원회의 기능과 역할은 매우 제한적이기 때문에 갈등관리 및 분쟁해소의 적극성은 낮음.

□ 셋째, 분쟁조정기구의 기능에 대한 낮은 인식문제

- 갈등관리심의위원회의 경우 전반적으로 위원회의 설치 목적, 기능과 역할에 대하여 담당자들의 인식이 낮은 편이었음.
- 갈등관리심의위원회는 갈등사안을 직접 다루는 것이 아니라 부처가 입안하는 각종 정책수립 과정에서 유발될 가능성이 있는 갈등요인을 사전에 심의하는 기능을 수행하는 것이라는 것에 대하여 충분히 이해하고 있지 않음.

2) 분쟁조정기구의 실효성 측면

□ 첫째, 분쟁조정기구의 실효성을 담보할 수 있는 이행강제력 부족

- 행정협의조정위원회의 경우 지방자치법시행령 제105조 4항에서 행정협의조정

위원회의 협의·조정결정을 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 이행할 의무를 규정하고 있지만 결정을 이해당사자가 이행하지 않을 경우 이행강제절차나 불복절차를 규정하고 있지 않아 실질적으로 이행을 담보할 수 없어 실질적인 갈등조정 및 해결에 한계를 노정하고 있음.

□ 둘째, 분쟁조정기구의 갈등조정역량 부족

- 중앙분쟁조정위원회의 경우 전담인력 없는 비상설기구로서 분쟁조정역량은 매우 미흡한 수준임. 위원회에 계류 중인 조정사안도 장기간 동안 해결되지 못하고 있는 점에 비추어, 동 위원회가 적극적으로 갈등사례에 개입하여 조정해 낼 수 있는 역량이 취약함을 알 수 있음.

□ 셋째, 중앙부처에 설치하도록 한 갈등관리심의위원회의 경우 부처의 특성과 상황을 고려한 탄력적 운영 미흡

- 갈등관리심의위원회의 설치는 부처의 특성과 상황이 반영되지 못하고 있어 각 부처에서 갈등관리심의위원회를 서둘러 설치하지 않는 이유이기도 함.¹⁷⁾
- 일부 부처는 갈등관리심의위원회를 설치하기 보다는 기존의 위원회를 활용하여 갈등관리의 기능을 수행토록 추진하고 있음.¹⁸⁾

□ 넷째, 분쟁해결기법의 활용 미흡

- 분쟁조정기구가 갈등현안을 효과적으로 조정하고 해결하기 위해서는 그에 필요한 다양한 분쟁해결기법을 활용할 수 있어야 함. 그러나 대부분의 분쟁조정기구에서 대안적 분쟁해결기법 등의 활용은 저조하게 이루어지고 있음.
- 선출직 지방자치단체장은 상급정부 및 타자치단체간의 갈등·분쟁을 정치적으로 이슈화하는 등의 행태도 보이고 있음.
- 대안적 분쟁해결기법이 활용되는 경우 이러한 가능성은 줄어들 수 있다고 판단할 수 있음.

17) 갈등관리심의위원회를 설치하지 않은 일부 부처는 정책수립 및 공공사업 시행 등에 있어 직접적인 이해관계의 충돌과 갈등을 예방하고 해결해야할 사안이 많지 않은 점과 정책의 수립 및 추진과정에서 이해관계 조정을 위해 기존의 위원회를 분야별로 운영하고 있는 점을 이유로 들었음.

18) 주요 갈등유발 부처의 하나로 인식되고 있는 문화재청도 갈등관리심의위원회를 구성하고 있지는 않았음. 관련 담당자에 따르면 기존의 문화재위원회를 활용하여 갈등사안을 관리해 나갈 것임을 밝히고 있음.

- 다섯째, 사법적 분쟁해결의 선호
 - 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등과 분쟁을 해결할 최종적인 방법으로서 사법부의 판단을 선호하고 있음.
 - 그러나 대법원에 의한 심판과 헌법재판소에 의한 권한쟁의 심판은 그 결정이 장기간 소요될 뿐만 아니라 사법부에 의한 분쟁해결은 분쟁내용의 복잡성과 분쟁원인의 다양성으로 인하여 정확한 분석과 해결방안을 모색하는데 있어서 한계가 있음.
 - 또한 장시간 소요 등으로 사업이나 정책을 지연시킴으로써 지역적으로나 국가적으로 막대한 행정의 비용손실을 초래하게 됨.

2. 협력제도의 문제

- 협의사항에 대한 낮은 구속력
 - 행정협의회의 경우 활용도에 비하여 협의결과의 구속력이 현저히 낮은 것이 문제점으로 지적되고 있음. 협의사항이 예산을 수반할 경우에는 익년도 예산에 반영하여야 하지만 이러한 협의사항을 이행하지 않을 경우 이에 대한 강제수단이 없는 실정임.
 - 지방자치단체 4대 협의체의 경우에도 협의사항에 대한 강제이행수단이 없어 자치단체간의 입장이 첨예하게 대치되는 경우가 많아 지방자치단체간 갈등해소나 협력증진의 기제로써의 활용 정도는 미흡함.
- 정부간 수직적 관계로 인한 낮은 협력순응도
 - 지방자치단체의 행정운영과 관련하여 주무부장관에 의한 권력적 그리고 비권력적 지도·감독, 지방자치단체의 위법·부당한 명령과 처분에 대한 시정명령 및 취소·정지, 중앙정부에 의한 지방자치단체장에 대한 직무이행명령 및 대집행, 지방자치단체의 행정업무수행과 관련한 사전승인제, 지방자치단체의 행정·조직·인사·재정에 있어서의 광범위한 간여와 간섭 등에 비추어 볼 때 수직적 지배·복종관계를 형성하고 있어 협력순응도가 낮음.
 - 중앙과 지방간 협력은 중앙정부가 주도적인 역할을 수행하는 관계로 자치단체에서는 소극적이고 수동적으로 협력 즉, 정책형성과정에 대한 협력이 아니라 정책의 집행과정에서의 협력이 대부분임.

□ 정부간 제도적 협력방법 미흡

- 지방자치단체의 중앙정부의 입법 및 정책결정과정에 대한 협력제도가 일부 존재하고는 있으나 주로 개별법령과 관련하여 그리고 행정기관 내부적 관례에 의하여 중앙과 지방간 협력이 이루어지고 있음.
- 중앙정부의 중요한 정책결정과 관련하여 비정규적으로 해당 지방자치단체의 참여가 이루어지고 있으며 중앙정부의 예산을 편성하는데 있어서 정기적인 제도적 절차보다는 시·도지사의 참여, 자치단체의 의견제출 요구, 관련 공청회 및 청문회 의견개진 등 상황과 여건 그리고 중앙정부의 정책적 의지에 따라 비정기적으로 이루어지고 있음.
- 국회의 입법과정에서의 청원서제출, 국회의 공청회와 청문회에의 참여, 정부입법안에 대한 지방자치단체의 의견제출, 지방자치단체협의체의 정부에 대한 의견제출 등은 모두 의무화되어 있지 않고 임의적인 성격을 가지고 있음.
- 지방행정 및 지방자치와 관련된 법령의 제·개정, 중앙정부의 필요에 의한 현안과제, 지방자치제도 등 주로 지방자치 및 지방행정과 직접적으로 관련된 영역에 한해서 예외적으로 협력이 이루어지고 있음.

제4장 국내외 분쟁조정 사례 및 시사점

제1절 국내 분쟁조정

1. 성공사례

1) 광역쓰레기매립장 조성(음성군 ↔ 진천군)

- 1992년 충북 음성군에서 맹동면 소재에 쓰레기매립장 조성을 추진중 진천군 주민의 반대로 보류됨.
- 음성군과 진천군은 비위생 매립장 포화상태에 따른 광역쓰레기매립장 필요성이 절실하고 예산조달이 어려운 상황.
- 충청북도에서는 양 군에 광역시설 설치를 제안하고 수락할 경우 도비지원을 제의하여 분쟁국면의 상황에서 공동조성으로 전환시킴.
- 충청북도의 성공적인 중재와 실질적인 주민보상책 사례임.

2) 철도연결사업(군산시 ↔ 서천군)

- 전북과 충남은 2001년 용담댐 물 배분문제, 2002년 광역권 개발계획을 둘러싸고 이해타산과 견해 차이로 갈등이 있었으나 특정사업을 공동협의체제로 해결하고자 과거의 갈등관계를 청산하고 협력관계로 전환함.
- 군산시 대야역과 충남 서천군 장항간 18km구간 철도연결사업으로 지역발전을 도모하고자 전라북도, 충청남도 광역자치단체까지 모두 협력하여 사업을 정상적으로 추진.

3) 지리산권 관광개발

- 행정안전부는 지리산권 공동사업의 효율적 추진을 위해 전북 남원시·장수군, 전남 곡성군·구례군, 경남 하동군·산청군·함양군 등 7개 시군이 공동으로 설립 요청한 '지리산권관광개발조합' 설립을 승인하였음.

- ‘지리산권관광개발조합’은 기초자치단체들만 참여해 설립한 최초의 지방자치단체 조합임.
- 지리산권관광개발조합 설립으로 인해 지난 2006년 12월 문화관광부에서 지리산권 광역 관광개발계획 확정이후 지리산권 인근 7개 시군에 걸친 광역 관광개발 사업을 종합적이고 지속적으로 추진해 나갈 전담조직(총 21명, 조합장(4급), 2과(5급), 4팀 등)이 생기게 됐으며 오는 2015년까지 지리산권 통합 축제 개최 등 지리산권 관광개발을 위한 10개 사업(총 사업비 630억)을 본격적으로 진행할 것으로 전망됨.
- 지리산권관광개발조합은 지리산권 인근의 기초지방자치단체들이 다수 참여해 과잉·중복투자 방지와 지역 관광개발사업의 광역적 시너지 효과를 확보한다는 측면에서 지역간 협력사업의 대표적 사례임.

2. 실패사례

1) 파주시 한탄강댐 건설

- 1999년 경기북부와 철원지역에 대규모 홍수로 피해가 급증하자 정부는 임진강 유역 홍수피해방지를 위한 수해방지종합대책을 확정함. 이에 따라 2000년 7월 한탄강 다목적댐 건설계획을 발표 이후 댐 건설을 찬성하는 임진강 하류의 주민들과 반대하는 상류의 주민, 그리고 지역정치인들의 개입으로 매우 복잡한 갈등관계가 형성되었음.
- 한탄강댐 건설을 둘러싸고 건설교통부와 환경단체, 지역주민들 사이의 갈등은 개발과 보전이라는 대형 국책사업에서 보여지는 기본적인 갈등의 구조를 가지며, 공공갈등 영역에서는 처음으로 대안적 갈등분쟁 해결의 하나인 ‘조정’을 통해 갈등해결을 시도했다는 특성이 있음.
- 이를 위해 대통령 자문기구(지속가능발전위원회)에 제3자로 구성된 ‘한탄강댐 갈등조정소위원회(조정소위)’에 댐문제 해결에 대한 최종결정권을 위임함으로써 조정이 ‘조정적 중재’의 단계로 넘어가게 되었음.
- ‘조정적 중재’란 원래 당사자간의 합의를 도와주는 역할을 하던 조정자들이 단순한 조력자의 역할을 넘어서서 최종 의사결정을 내리는 중재자의 역할을 맡는 분쟁 해결의 한 형태임.

- 의사결정을 위임받은 조정소위원회는 당사자들이 주문한 대로 다양한 대안들을 검토하여 결국 ‘천변저류와 새로운 홍수조절용 댐 건설안’을 골자로 하는 최종 결정을 발표하였으나, 당초에 결정을 조정소위원회에 위임하면서 조정소위원회가 결정을 해 주면 그대로 따르겠다는 합의문에 서명을 했던 당사자 중의 일부가 조정소위원회의 결정, 즉 중재 결과를 수용하지 않음에 따라 조정소위원회의 ‘조정적 중재’ 활동은 실패함.
- 그 뒤 한탄강 댐 건설문제의 결정은 국무총리실에 설치되었던 특별위원회로 넘어가게 되었고, 이 위원회의 결정에 따라 댐 건설이 본격적으로 추진되기 시작하자 반대측 주민 150여명은 한탄강댐 건설 기본계획 고시를 취소해 달라며 소송을 제기하여 진행중임.

2) 화성시 효원 납골당

- 2004년 서울의 성북·동작·종로·중·성동·광진·도봉구등 7개 자치구가 경기도 화성시에 있는 사설 납골공원(효원 납골공원)과 납골당 전체 기수의 50%가 넘는 2만 6,700기 납골당 분양 매매계약을 체결함. 이에 화성시는 서울시 자치구가 납골함 계약을 체결하는 과정에서 화성시와 아무런 협의를 거치지 않았으며 지방자치법상 '납골시설 설치시 해당 자치단체와 협의해야 한다'는 법제처의 유권해석을 받아 계약해지를 요구함.
- 그러나 서울시는 계약파기시 효원납골당과 맺은 계약에 따라 66억원의 손해를 볼 수밖에 없고, 이미 납골당계약을 맺은 서울시민들이 피해를 입는다며 화성시의 양해를 요청하였으나 화성시에서는 서울시의 구전용납골당 계약은 불법행위인 만큼 퇴거 외에는 해결방법이 없다는 입장임.
- 이에 화성시와 서울 7개 구청은 보건복지부의 중재로 화성 효원납골당 분쟁해소를 위한 후속조치를 논의했으나 서로 입장이 팽팽히 맞서 결론을 내지 못하고 행정안전부 중앙분쟁조정위원회에서 경기도 및 화성시, 서울시 관계자들을 불러 양 자치단체간 분쟁 중재를 하였으나 실패함.
- 이와 관련 화성시는 “서울시내 7개 자치구가 화성시에 있는 사설 납골시설인 효원 납골당과 영구임대계약을 맺고 사용하고 있는 것은 지방자치법에 명시된 ‘동의권’을 침해 했다”며 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구하였으며, 이에

대해 서울시 및 7개 자치구는 “보건복지부로부터 ‘효원납골당은 민간시설이기 때문에 자치단체의 동의가 필요없다’는 유권해석을 받아 크게 문제될 것이 없다”며 공동으로 대응 중에 있음.

제2절 국외 분쟁조정

1. 일본

1) 광역협력

□ 광역협력의 방향

- 기본적으로 자치단체간 관계에서 갈등과 협력은 동전의 양면과 같아서 갈등이 해소되면 협력으로 발전하고, 협력이 깨어지면 갈등으로 이어지게 되는 것이 일반적임.
- 특히 광역자치단체간 수평적 관계에서는 대등한 입장에서 상호의존하고 있기 때문에 갈등적 시각보다는 협력적 시각이 더욱 요구됨.
- 그러나 재정적인 문제로 인하여 광역간의 협력은 더욱 긴장된 관계로 발전할 수 밖에 없으며, 따라서 이러한 배경 하에서의 수평적 상호협력은 상생을 위한 필수요건임.
- 일본의 경우 광역자치단체간의 협력체계는 비교적 잘 갖추어져 있으며, 협력의 가시적인 성과도 나타나고 있는 것으로 보임.
- 이러한 협력체계가 잘 운영되기 위해서는 특정 사안에 대한 공통의 이해가 맞아야 가능하지만, 운영방식에 따라 그 성과도 달라질 수 있을 것으로 판단됨.

□ 광역협력의 분야

- 광역협력의 성과는 각 광역자치단체의 이해관계의 정도에 의해 좌우될 수밖에 없으며, 따라서 해당 자치단체에서 필요하고 시급한 문제를 일방적으로 의제화 해서 될 수 있는 문제는 아닌 것으로 보임.
- 일본의 경우에 있어서도 재정적인 부담문제가 가장 큰 관건인 것으로 나타나고 있으며, 지역의 이해관계집단을 설득하는 문제에 많은 공을 들이고 있는 것으로 보임.

- 그럼에도 불구하고 환경, 관광, 방재 등의 분야에서는 활발한 협의와 가시적인 성과를 나타내고 있음. 이러한 성과의 배경에는 기본적으로 각 광역자치단체에서 추구하는 발전방향의 흐름과 부합되고 있다는 특징이 있음.
- 즉, 단순히 재정적인 문제로만 접근하는 것이 아니라, 방향성이 맞으면 다소간의 부담은 감수할 수 있다는 인식에서 출발한 것으로 보이며, 여기에는 기관장의 의지가 특히 많은 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있음.
- 그러나 협오시설 설치와 같이 주민과 직접적인 이해관계가 있는 문제는 광역적인 협의보다는 주민들에 대한 설득과 간접적인 보상(주민편의시설 확충 등)이 이루어지고 있었음.

2) 광역협력사례(8도·현·시 단체장 회의)

□ 개요

- 일본도 수도권에 전국 인구의 1/4이 거주하고 있으며, 일본의 정치·경제·문화의 중심으로서 단일 대도시 지역사회 형성과 인구 및 각종 기능의 집중에 따른 도시화로 인해 각각의 자치단체 범위를 벗어난 광역적 대응이 필요한 다양한 과제 발생.
- 일본의 경우에도 수도권은 환경·폐기물·재해·위기관리 대책 등 1개 자치단체의 범위를 넘어선 광역적 과제가 대두되고 있으나, 광역에 걸친 여러 문제점에 대해 인근 자치단체가 협조하여 해결할 필요성에 대한 공동의 인식에서 출발.
- 수도권의 8개 자치단체장이 광역에 걸친 지역 활성화와 주민생활의 종합적 향상을 도모하기 위해, 장기적인 관점에서 공동으로 광역적인 문제에 적극적으로 대처하기 위해 설립함.
- 회의체는 1都·3縣·4市로 구성하였으며, 동경도, 가나가와현, 사이타마현, 치바현, 요코하마시, 가와사키시, 치바시, 사이타마시가 참여하고 있으며, 회의 개최 방법은 8개 지역이 순회 개최(매년 상·하반기 각 1회 단체장 회의)함.

□ 조직

- 단체장회의 밑에 담당부서국장으로 구성되는 위원회를 설치하고 그 밑에 담당 과장 또는 실무자로 구성되는 감사회·部會 등을 설치하여 단체장회의의 운영이나 광역적 과제에 대한 구체적인 조사·검토·협의 등을 실시

- 단체장회의에서 협의 또는 집중 검토기로 결정된 사항에 대해 「수도권연합협의회」에서 검토 실시

<표 IV-1> 수도권연합협의회 산하 위원회 현황

기획담당부서국장 회의	수도기능부회/ 지방분권담당자회의 운영검토회의
폐기물문제 검토위원회	감량화·재자원화부회/ 적정처리부회
환경문제대책위원회	대기보전부회/ 대기개선부회/ 녹화정책부회
방재·위기관리대책위원회	지진대책연구부회/ 합동방재훈련연락부회 광역방재·위기관리대책회의

□ 역할·기능

- 지방분권의 발달, 광역적 과제의 복잡·다양화와 함께 자치체간의 연대·협조 대응 시스템, 그리고 자치체간 조정 시스템으로서 8개 자치단체 정상회의 역할 중요성 증대
- 광역적 과제의 해결을 위해 협조체제를 갖춘 대응과 함께 도시 가꾸기에 대해서도 공동 연대, 해결하면서 광역행정 추진 도모

<표 IV-2> 주요 의제협의 사례

개최일	주요 의제
제50회 (2006. 11. 15.)	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 지방분권개혁의 추진을 향한 대처에 대해서 ▷ 장애인자립지방법에 관한 조사·연구에 대해서 ▷ 일과 자녀 양육의 양립지원의 추진에 대해서 ▷ 「도쿄 올림픽 유치」에 대해서 ▷ 종합적인 자살대책의 추진에 대해서
제49회 (2006. 5. 15.)	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 지방분권개혁의 추진을 향한 대처에 대해서 ▷ 「수도권연합 포럼」의 개최에 대해서 ▷ TV game등 미디어가 아이들에 주는 영향과 대책에 대해서 ▷ 확실한 학력을 기르기 위한 아이의 바람직한 생활습관의 확립을 향한 대처에 대해서 ▷ 국제 조사의 조사 방법 등의 발본적인 재검토에 대해서 ▷ 부정한 행위에 의한 황산 피치의 생성과 보관의 금지에 대해서 ▷ 지방자치단체에서의 회계 제도개혁의 추진에 대해서 ▷ 8도현시로서의 도주제의 연구에 대해서 ▷ 구조 계산서위장문제에 관계되는 건축기준법의 재검토에 대해서

2. 미국

1) 관련 법제

- 미국의 대표적인 갈등해결관련법은 1990년 제정되었고,¹⁹⁾ 1996년 행정분쟁해결법(the Administrative Dispute Resolution Act of 1996)과 협상에 의한 규칙제정법(the Negotiated Rulemaking Act of 1996)이 제정되었음.
- 두 법률 모두 분쟁해결을 위한 행정절차를 규정해 놓은 법이지만 적용에 있어서는 차이가 있음.
- “행정분쟁해결법”은 많은 비용과 긴 기간이 소요되고 합의에 의한 해결가능성도 적은 법정소송 대신 저렴하고 신속하게 분쟁을 해결할 수 있는 방식의 채택과 관련된 것임.
- “협상에 의한 규칙제정법”은 규칙제정과 관련해 이해당사자간의 합의형성을 중시함.

□ 행정분쟁해결법

- 행정분쟁해결법(The Administrative Dispute Resolution Act of 1996)은 연방정부기관으로 하여금 종래의 값비싸고 대결지향적인 분쟁해결방식을 지양하고 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution, 이하 ADR이라 함) 기법 사용을 의무화한 법임.
- 각 기관의 고위관료를 분쟁해결전문가(Dispute Resolution Specialist)로 임명하고 화해(conciliation), 조정(mediation), 합의촉진(facilitation), 사실규명(fact-finding) 등의 ADR 방식을 적극 활용할 것을 규정하고 있음.²⁰⁾
- 분쟁해결전문가를 포함한 다른 관료들에게 정규적인 훈련프로그램을 마련해 협상, 조정, 중재를 비롯한 ADR 기법을 교육시킬 것도 명문화하고 있음.
- 다음과 같은 경우와 연계해 적극적으로 ADR의 활용 여부를 검토해야 한다고 규정하고 있음(Sec. 3).

19) 일몰(sunset)규정에 의해 1995년 말에 효력종료(expiration)되었으나 1996년 일부 조항이 수정되면서 영구적인 법으로 재입법화 되었음.

20) THE DON ADR PROGRAM: THE ADMINISTRATIVE DISPUTE RESOLUTION ACT OF 1996. (<http://adr.navy.mil>)

- 공식·비공식적 판결(formal and informal adjudications)
- 규칙제정(rule makings)
- 법집행 조치(enforcement actions)
- 면허 혹은 허가의 발부와 취소(issuing and revoking licenses or permits)
- 계약관리(contract administration)
- 해당기관이 제기하거나 혹은 해당기관을 상대로 한 소송제기(litigation brought by or against the agency)
- 해당기관의 다른 조치들(other agency actions)
- 행정분쟁해결법은 다음과 같은 경우에는 ADR을 활용하지 않아도 된다고 규정하고 있음(§572).
 - 전례적 가치(precedential value) 때문에 명확하고 권위 있게 문제를 해결(a definitive or authoritative resolution)시킬 필요가 있고, ADR을 이용한 분쟁해결 절차가 권위 있는 전례(an authoritative precedent)가 될 가능성이 별로 없을 경우
 - 최종 결정(a final resolution)을 하기 이전에 추가적인 절차(additional procedures)가 반드시 필요한 것이 아니고 그런 절차가 해당 정부기관의 정책수립에 바람직한 영향을 주지 않을 것으로 간주되는 경우
 - 일관된 결과(consistent results)를 위해 기존의 정책을 유지하는 것이 특별히 중요할 경우
 - 그러한 절차에 관여하지 않은 자나 조직에 지대한 영향을 미칠 경우(제3자의 보호를 위해)
 - 충분한 공적인 기록(a full public record)이 중요하고 분쟁해결절차가 그러한 기록을 제공할 수 없을 경우
 - 정부기관이 지속적인 관할권한(continuing jurisdiction)을 유지하고 있어야 상황변화에 따라 적절한 정책변화를 일으킬 수 있는 상황에서 어떤 분쟁해결 절차가 오히려 정부기관의 업무수행에 지장을 초래할 가능성이 있을 경우

□ 협상에 의한 규칙제정법

- 협상에 의한 규칙제정법(The Negotiated Rule-making Act of 1996)은 정부가 규제관련 규칙을 최종적인 제안형태로 만들기 이전에 그 규칙에 의해 영향 받을 것으로 예상되는 이해당사자들을 참여시킨 가운데 합의를 형성하려는 자발적인 과정에 관한 법률임.²¹⁾

- 정부도 이해당사자 가운데 하나로서 참여하게 되지만 협상에 의한 규칙제정 위원회의 구성과 공지, 이해관계자로부터의 위원회 참여 신청, 위원회 운영 및 종결 등과 관련된 제반 행정사항들에 대한 지원조치를 담당함.
- 비록 협상에 의한 규칙제정 절차가 종래의 절차에 비해 비용이 더 많이 소요되고 시간이 더 오래 걸릴 뿐만 아니라 해당 관료가 긴밀하게 협의하고 이견을 해결하는 과정에서 어려움이 있음.
- 하지만 합의형성 절차를 거쳐 마련된 규칙은 보다 분명(clear)하고 정확(accurate)하며, 구체적(specific)이어서 이해당사자로부터 반발이 적고 소송이 제기될 가능성이 현저히 낮아지며 규칙에 대한 순응도도 높아진다는 장점이 있음.
- 협상에 의한 규칙제정법의 입법목적(\$561)을 살펴보면 다음과 같음. 이러한 입법목적은 갈등관리의 예방이 왜 필요한지를 보여주고 있음.
 - 행정절차법이 제정된 이후 정부규제는 상당히 증가하고 있음.
 - 정부기관의 규칙제정절차를 보면 그 규칙에 의해 영향 받는 이해당사자들이 상호 만날 수 없거나 의사소통을 할 수 없는 경우가 많고, 상충된 이해관계를 가졌거나 적대적인 입장(antagonistic positions)에 있는 이해당사자들은 정부기관의 규칙에 반대해 비용이 많이 소용되고 시간이 많이 걸리는 소송을 제기하는 경우가 많음.
 - 비우호적인 규칙제정(adversarial rulemaking) 과정에서는 그 규칙에 의해 영향을 받는 이해당사자나 일반 시민이 대면협상(face-to-face negotiation)과 협력을 통해 합의를 이끌어낼 수 있는 기회를 갖지 못하는 경우가 많고, 아울러 정보공유, 지식, 전문성, 이해당사자가 갖고 있는 기술적 능력 등을 활용하지 못하는 경우가 많음.
 - 협의에 의한 규칙제정(negotiated rulemaking)에서는 그 규칙에 의해 영향 받는 이해당사자들이 참여해 규칙을 만들어내기 때문에 비우호적인 규칙제정(adversarial rulemaking)에 비해 상당한 이점이 있음.
 - 협의에 의한 규칙제정은 규칙에 대한 수용성(acceptability)을 높이고 규칙의 내용을 개선시킬 수 있을 뿐만 아니라 규칙에 의해 영향 받는 이해당사자들의 법집행에 대한 반발과 법정소송을 줄일 수 있음. 아울러 최종 규칙으로 확정되기까지의 시간을 단축할 수 있음.

21) U.S. Department of Labor. March 18, 2005. "Overview of Negotiated Rulemaking"
 (<http://www.dol.gov/asp/programs/negreg/negbrief.htm>)

- 협의에 의한 규칙제정위원회(negotiated rulemaking committees)를 구성할 권한은 정부기관에 있음. 그런데 일부 정부기관에서는 협의에 의한 규칙 제정을 성공적으로 활용하는 반면 다른 정부기관에서는 폭넓게 활용하지 못하고 있는데 그 이유를 살펴보면 그 절차에 익숙하지 않기 때문이기도 하고 그러한 규칙제정의 권한에 대해 확신을 갖지 못하기 때문임.
- 협의에 의한 규칙제정이 어떠한 경우에 활용될 수 있는지를 살펴보면 다음과 같음(§563). 이는 협의에 의한 규칙제정이 적용될 수 있는 조건과 관계된 것으로 어떠한 경우에 갈등관리의 예방 조치가 성공할 수 있을 것인가에 관해 중요한 시사점을 던져주고 있음.
 - 어떤 규칙을 제정할 필요성이 있어야 함(a need for a rule).
 - 그 규칙에 의해 심각하게 영향 받는 이해관계의 파악이 가능하고 그 숫자가 제한되어야 함(a limited number of identifiable interests).
 - 위원회가 구성될 수 있는 가능성이 타당성 있게 제시(reasonable likelihood)되어야 하며, 그 경우, 파악이 가능한 제한된 숫자의 이해관계가 균형 있게 대표될 수 있어야 하고, 대표자로 참여한 사람들은 제안된 규칙에 관해 합의를 이룰 수 있다는 선의의 믿음(a good faith)을 갖고 협상할 수 있어야 함.
 - 위원회가 주어진 기간 동안에 제안된 규칙에 관해 합의를 이룰 수 있는 가능성이 타당성 있게 제시(reasonable likelihood)되어야 함.
 - 협의에 의한 규칙제정절차가 제안된 규칙제정의 공지(the notice of proposed rulemaking)와 최종 규칙의 발표(issuance of the final rule)를 불합리하게 지연시키지 않아야 함.
 - 정부기관은 충분한 자원을 갖고서 위원회를 기술적으로 지원할 수 있어야 함.
 - 정부기관은 법적인 의무에 맞는 최대한도로 위원회가 합의한 내용을 그 기관의 제안된 규칙으로 공지할 수 있어야 함.

2) 관련 기구

□ 중앙과 지방정부의 갈등관리 기구

- 미국은 범정부적으로 분쟁조정을 체계적으로 실시할 수 있도록 각 연방부처가 적극적으로 참여하는 기구를 설립.

- 각 주에서도 주정부 차원에서의 분쟁조정기구를 구성해 정책수립 및 집행과 관련된 정책갈등과 분쟁을 효과적이고 효율적으로 관리하려는 움직임을 더욱 활발히 하고 있음.

(1) 정부기관간 대안적 갈등해결 실무단

□ 설립 배경

- 1996년도의 행정분쟁해결법은 분쟁해결에 있어 ADR이 점차 더 중요해질 것임을 인식하고서 연방정부기관 내에서의 협력과 ADR에 관한 정보 공유의 필요성을 강조함.
- 행정분쟁해결법은 대통령으로 하여금 각 연방정부기관의 ADR 활용 노력을 조정하기 위해 범정부적 분쟁해결기구를 둘 것을 명시함.²²⁾
- 이 같은 법적인 취지에 따라 1998년 5월 1일 클린턴 대통령은 각 부처의 장관 및 기관장에게 보내는 비망록(Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies)을 통해 “대안적 분쟁해결 수단 및 협상에 의한 규칙제정을 정부기관이 더욱 많이 활용하도록 촉진시키고 격려하기 위해 정부기관 간 위원회를 지정(Designation of Interagency Committees)”한다고 알리면서 “정부기관 간 대안적 갈등해결 실무그룹”의 구성과 각 기관의 적극적인 참여를 지시함.²³⁾
- “연방정부가 보다 효율적이고 효과적으로 운영되고, 분쟁예방 및 회피(prevention and avoidance of disputes)를 포함해 가능한 한 분쟁과 쟁점들을 합의적인 방법을 통해 해결(consensual resolution)할 수 있도록 연방 기관들은 다음과 같은 조치를 취해야 한다”고 언급함.
 - 조정(mediation), 중재(arbitration), 초기 중립적 평가(early neutral evaluation), 기관 고충조사처리, 그리고 다른 대안적 분쟁해결 기법을 보다 많이 활용하는 것을 촉진함.
 - 협의에 의한 규칙제정을 보다 많이 활용할 것을 촉진함.

□ 설립 목적

- 클린턴 대통령은 비망록에서 “정부기관 간 대안적 분쟁해결 실무단(The Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group)”(이하 실무단)

22) Sec. 3(a)(1)

23) <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/direct/memos/disputre.html>

의 운영책임을 검찰총장(Attorney General)에게 맡기고,²⁴⁾ 다음과 같은 분야에서 기관 간 조정을 촉진, 격려, 제공하기 위한 것임을 분명히 제시하였음.

- 대안적 분쟁해결 수단의 채택과 관련된 프로그램의 개발
- 대안적 분쟁해결 수단을 언제 어떻게 활용할지를 결정해야하는 임무를 맡은 정부기관 인사의 훈련
- 중립인(neutrals)의 서비스를 조속히 받을 수 있는 절차의 개발
- 대안적 분쟁해결 수단의 채택에 따른 편익을 분명히 하기 위한 기록보존

□ 실무단의 운영

- 실무단은 정기적으로 관리예산처장(Director of the Office of Management and Budget)을 통해 대통령에게 보고서를 제출해야 함.
- ADR운영위원회(ADR Steering Committee), ADR자문회의(ADR Council), 그리고 실무단(Working Group Sections)으로 나뉘어 운영되고 있음. 현재는 4개 부문이 있고 각 부처는 최소한 1개 부문 이상에 참여하고 있음.
 - 작업현장 부문(the Workplace Section)
 - 계약 및 조달 부문(the Contracts and Procurement Section)
 - 법집행 부문(the Civil Enforcement Section)
 - 정부에 대한 청구 부문(the Claims Against Government Section)

□ 실무단의 성과

- 실무단이 대통령에게 제출한 보고서에 따르면 정부기관이 ADR을 채택한 결과 다음과 같은 10가지의 편익이 발생했다고 제시함.²⁵⁾
 - 고충(complaints)처리가 빨라지고 조기에 해결되고 있음.
 - 소송 및 다른 비용 규모가 적어짐.
 - 이해당사자 상호간의 의사소통으로 고충제기가 적어짐.
 - 이해당사자들은 문제해결 과정과 결과에 보다 만족함.
 - 계약자 및 다른 외부 당사자들과의 관계가 개선됨.
 - 그런 절차의 채택으로 보다 창의적인 해법이 제시되고 있음.

24) 법무부는 Office of Dispute Resolution을 구성해 Working Group을 운영하고 있음.

25) Interagency ADR Working Group, May 8, 2000. "Report to the President on the Interagency ADR Working Group" (<http://www.usdoj.gov/odr/statistics.htm>)

- 내부적인 사기(morale)가 개선됨.
- 이직률(turnover)이 낮아짐.
- 이해당사자가 타결안(settlement agreement)에 보다 잘 순응함.
- 생산성이 개선됨.

(2) 분쟁해결실

□ 역할

- 미국 법무부의 분쟁해결실(Office of Dispute Resolution)은 법무부의 ADR 활용을 조정하고 ADR 정책을 총괄하는 역할을 함.
- ADR에 관한 교육훈련기능, 어떤 사건들에 분쟁해결 기법을 적용하는 것이 바람직한지를 변호사들에게 알려주고 지원하는 기능, 조정자 및 중재자 명부관리 기능 등도 수행하고 있음.
- 대통령의 지시로 구성되어 검찰총장이 책임을 맡고 있는 정부기관 간 대안적 분쟁해결 실무단(Interagency ADR Working Group)을 조정하면서 연방정부기관의 ADR 활용을 관장하고 정기적으로 대통령에게 각 정부기관의 ADR 활용 실적 및 현황을 보고하고 있음.

□ 성과

- <표 IV-3>은 미국 법무부 분쟁해결실이 밝히고 있는 대안적 분쟁해결 실적임
 - 1995년 이후 ADR을 활용한 실적이 증가하고 있음을 알 수 있음.

<표 IV-3> ADR 활용 실적(미국 법무부)¹⁾

구 분	완료된 ADR 절차							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
시민본부	60	90	85	94	116	245	170	269
시민권본부	121	97	86	153	213	249	240	229
환경 및 자연자원본부	45	23	112	103	99	121	200	129
세금본부	14	131	85	94	120	142	125	101
미국검사행정실	269	890	1,211	1,356	2,114	2,058	2,000	2,138
총계	509	1,231	1,579	1,805	2,662	2,815	2,735	2,866

제3절 시사점

□ 국내 분쟁조정

- 1980년대 후반이후 급격한 민주화의 과정을 거쳐 오면서 아직 제도적, 관습적으로 협력과 조정에 대한 순응도가 낮은 상황에서 지역간 또는 중앙과 지방간의 공공갈등 및 분쟁에 대한 정부의 대응능력에 한계를 보이고 있음.
- 이러한 원인은 여러 가지로 설명될 수 있지만 이해당사자나 기관들이 민주적이고 제도적인 갈등 및 분쟁해결방식을 적용하지 못하는 것에 기인함. 즉, 갈등과 분쟁의 해결은 민주적 제도화에 동의하고 그 제도의 운영과 발전을 위해 적극적으로 참여하고 수용하는 것을 전제되어야 함.
- 결국 분쟁조정시스템의 구축 및 정착은 해당 기관 및 시민사회의 민주적 역량에 의해 그 성과가 달라질 수 밖에 없음.
- 또한 사례에 일부 나타난 바와 같이 갈등과 분쟁은 그 원인이 되는 법·제도의 체계적인 정비와 밀접하게 연계되어 있음. 즉, 기관간의 분쟁시 그 근거가 되는 법제가 불명확하거나, 근거조항이 없는 경우 대부분 소송을 통하여 해결하려는 경향을 보이고 있음.

□ 국외 분쟁조정

- 분쟁조정을 민주적이고 제도적으로 해결코자 노력하는 국가는 대부분 성숙된 민주주의를 기반으로 하고 있음. 이는 분쟁의 이해당사자 또한 민주적인 문화와 제도에 익숙해져 있기 때문에 분쟁 및 갈등해결방식의 민주적 제도화에 공감하고 적극적인 참여와 수용하려는 인식이 높음.
- 일본의 경우 지방자치제도의 운영측면에서 우리에게 주는 시사점이 많은 국가임. 특히 사례에서 제시하는 바와 같이 자치단체의 자율적인 협의체를 구성하여 운영하는 방식은 우리의 자치단체에서도 검토해 볼만한 사례임.
- 미국의 경우 분쟁조정제도는 대부분 1990년대에 들어서서 구체화된 이후 제도적으로 정착된 것으로 보이며, 정치적으로나 경제사회적으로 민주적인 제도에 대한 수용성이 높음.

제5장 분쟁조정 기능의 강화방안

제1절 기본방향

- 중앙정부와 자치단체간, 자치단체 상호간의 갈등과 분쟁을 부정적인 시각에서만 접근할 필요는 없음. 오히려 갈등이나 분쟁이 민주적인 절차에 의한 조정을 통하여 발전적이고 협력적인 관계를 유지할 수 있도록 하여 보다 성숙된 민주주의 구현에 기여할 수 있다는 시각이 전제되어야 해결방안이 도출될 수 있음.
- 이러한 기본 방향을 유지할 수 있도록 법과 제도를 정비하고 운영하는 것이 분쟁조정 기능의 출발점임. 이러한 전제에는 이해당사자나 기관 간에 대등한 협력관계를 그 본질로 하면서 그러한 가운데 경쟁과 협력, 교환과 협상의 관계를 구축해야 함.
- 또한 중앙정부와 자치단체간, 자치단체상호간의 분쟁조정 기능강화는 지방분권의 강화를 통한 지방의 자율성 제고와 중앙과 지방의 역할관계의 명확화 등 상호 대등한 관계가 전제되어야 함.

제2절 강화방안

1. 중앙정부의 관여범위 재조정을 통한 자치단체의 자율성 확대

- 지방자치단체에 대한 중앙정부의 지도·감독은 지방자치단체의 활동에 대한 적법성 보장, 국가이익의 보장, 지방자치단체에 대한 보호, 지속적인 신뢰관계의 형성 등 지방자치제도의 취지를 유지할 수 있는 범위 내에서 이루어져야 함.
- 중앙정부의 자치단체에 대한 지도·감독 등의 권력적 수단은 국민적 최저수준을 확보하거나 긴급한 사태에 대비하는 경우 등으로 국한함으로써 자치단체의 지방행정수준을 궁극적으로 향상시킬 수 있도록 해야 함.
- 중앙과 지방간의 바람직한 관계를 형성하기 위해서는 지방의 자율성을 확대하여야 하고, 이에 상응한 자치단체의 책임을 강화하여 궁극적으로 자치단체의 자치역량을 제고해야 함.

- 자치단체의 경우, 지방의 현실에 부합하는 법률의 제정이 곤란하고 법 집행과정에서 중앙과 지방간 분쟁이 유발되는 경우가 많음. 이러한 문제가 자치단체의 자치입법권을 통해 조정될 수 있도록 조례제정의 범위를 확대할 필요가 있음.

2. 법·제도의 정비 및 정부간 계약·협정방법의 활용

- 분쟁사례의 내용을 보면, 단순히 당사자 및 기관간의 상충된 이해관계에서 발생하는 경우가 대부분이긴 하나 법·제도의 근거 불명확 및 조문 해석상의 문제 등 법제의 미비에 기인하는 경우가 상당수 있음.
- 이러한 문제의 원인은 여러 측면에서 설명할 수 있지만, 가장 큰 문제는 법제의 미비로 인하여 분쟁이 발생된 이후에도 법·제도의 개선이 신속하게 이루어지지 않는데 있음. 특히 분쟁조정위원회에서 법제에 대한 개선권고가 있었음에도 불구하고 개선조치가 이루어지지 않아 동일한 분쟁이 계속 발생하고 있는 것이 현실임(예; 공유수면매립에 따른 분쟁의 경우 99년도에 중앙분쟁조정위원회에서 법제의 개선권고가 있었음에도 아직까지 개선이 이루어지지 않아 유사 분쟁이 계속적으로 발생). 법·제도 체계적인 정비가 사전적 예방차원에서 개선하기 어렵다면 사후적인 조치로서의 개선이 절실히 요구됨.
- 한편, 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등과 분쟁을 관리하는데 있어서 무엇보다 중요한 것은 자치단체에 불이익이 되는 정책이나 시설의 입지에 있어서는 이에 따른 피해정도를 최소화 상쇄할 수 있는 정도의 혜택 즉, 경제적 유인을 부여함으로써 상호간의 분쟁을 최소화 할 수 있도록 해야 함.
- 또한, 정부간의 계약 및 협정에 의하여 중앙정부는 지역주민에게 불이익을 초래할 수 있는 공공정책을 시행하고자 할 때 계약과정에서 자치단체와 지역주민들이 이를 수용할 수 있는 적절한 보상이 이루어 질 수 있도록 하여 정부간의 불필요한 갈등과 분쟁을 예방 및 감소시킬 수 있음.

3. 분쟁조정기구의 권한 및 역할 강화

- 분쟁조정제도의 가장 큰 문제는 이를 담당하는 관련 기구(분쟁조정위원회)의 권한이 중앙분쟁조정위원회의 경우 행정안전부장관 또는 시도지사가 회부하는

조정신청 안전만을 심의·의결토록 하고 있으며(지방자치법 시행령 제85조), 이후의 조정결과에 대한 이행여부의 확인 등 사후조치내역에 대한 결과보고의무가 없어 해당 분쟁조정의 실효성을 담보하는데 한계가 있음.

- 한편, 지방자치법 제148조 제4항에 의하면 “행정안전부장관이나 시·도지사는 제1항의 조정에 대하여 결정을 하면 서면으로 지체 없이 관계 지방자치단체의 장에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 지방자치단체의 장은 그 조정결정사항을 이행”(개정 2008.2.29)토록하고 있으나, 조정결정에 해당 자치단체가 불이행을 하였을 경우에 대한 강제수단은 없음.

- 따라서 분쟁조정위원회의 권한강화를 통한 분쟁조정의 실효성 확보가 필요하며, 이를 위해서는 지방자치법시행령 제86조(이행계획의 보고)를 개정할 필요가 있음

－ 현행: 제86조 (이행계획의 보고) 법 제148조제5항에 따라 행정안전부장관이나 시·도지사로부터 조정결정을 통보받은 지방자치단체의 장은 통보를 받은 날부터 30일 이내에 그 이행을 위한 계획을 작성하여 행정안전부장관이나 시·도지사에게 보고하여야 한다. <개정 2008.2.29>

－ 개정: 제86조 (이행계획의 보고) ①법 제148조제5항에 따라 행정안전부장관이나 시·도지사로부터 조정결정을 통보받은 지방자치단체의 장은 통보를 받은 날부터 30일 이내에 그 이행을 위한 계획을 작성하여 행정안전부장관이나 시·도지사에게 보고하여야 한다.

② 행정안전부장관이나 시·도지사는 ①의 보고내용을 분쟁조정위원회에 통보하여야 한다.

- 한편, 분쟁조정 업무는 조정업무를 담당하는 관련 조직의 역할 수준에 따라 그 효과에 차이가 있을 수 있음. 즉, 상시적으로 운영되는 조직과 비상시적으로 안전만을 심의하는 조직과는 효과측면에서 현격한 차이가 나타날 수 있음.
- 특히 우리나라의 분쟁조정 법제상 중앙분쟁조정위원회와 지방분쟁조정위원회가 별도로 운영되고 있는 현실을 감안하면 상설화된 통합조직의 신설도 검토할 필요가 있음. 즉, 중앙분쟁조정위원회를 상설화 하여 중앙정부 및 지방자치단체에서 개별적으로 이루어지는 조정결정의 내용, 이행여부의 모니터링, 분쟁요인에 대한 조사분석 등을 실시하여 분쟁소지가 있는 사안에 대한 제도개선을 통한 대안제시 기능을 수행할 필요가 있음.

4. 다양한 분쟁조정기법의 도입 및 보급

- 중앙 및 지방분쟁조정위원회를 비롯한 분쟁조정조직에는 분담조정이 필요한 전담인력 및 재원의 한계로 인하여 다양한 분쟁조정기법이 활용되고 있지 못함.
- 갈등 및 분쟁에 대한 서면평가 및 이해당사자의 의견청취라는 소극적 자세에서 벗어나 적극적으로 분쟁현장을 찾아가 다양한 이해관계자들과 대화를 통해 적합한 분쟁조정기법을 적극적으로 적용할 필요가 있음.
- 위원회의 조정이나 중재가 참여 위원들의 경륜에 의해 좌우되기보다는 전문가나 전문적인 기법의 기초한 매뉴얼에 의한 분쟁조정이 필요하며 이러한 접근은 분쟁조정과정의 합법성과 그 결과의 실효성을 높일 수 있을 것임.
- 또한 자치단체의 분쟁조정 역량을 강화하기 위하여 시도 공무원 교육원에 갈등 및 분쟁조정 전문교육과정 신설, 갈등 및 분쟁 예방 및 해결을 위한 업무지침(매뉴얼) 개발 및 보급, 지역내 갈등 및 분쟁조정전문가 육성 등 갈등 및 분쟁조정을 위한 제도적 차원의 노력도 필요함.
- 이러한 지역차원의 적극적, 능동적 분쟁조정 활동의 전개는 당사자간의 갈등 및 분쟁을 초기단계부터 협의·조정할 수 있도록 함으로써 극단적인 갈등 및 분쟁의 해소에 기여할 수 있을 것임.

5. 지방자치단체 4대 협의체의 기능강화

- 지방자치단체의 장 또는 지방의회의 의장은 상호간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 설립한 전국시·도지사협의회, 전국시·도의회 의장협의회, 전국시장·군수·구청장협의회, 시·군·자치구의회 의장협의회 등 4대 협의체의 기능을 강화할 필요가 있음.
- 즉, 기존의 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견제출 수준에서 자치단체의 제도와 운영과 관련이 있는 해당 법제의 제개정, 중요정책의 결정 및 집행과정에 상시적으로 참여할 수 있도록 하여 갈등 및 분쟁요인에 대한 사전조율이 이루어 질 수 있도록 할 필요가 있음.

< 참고문헌 >

- 강성철·권경득·강인호·강문희 외. (2006). 「지방정부간 갈등과 협력: 연구사례집」. 한국 행정DB센터.
- 권경득 외. (2003). 지방자치단체간 인사교류 활성화 방안. 「한국정책학회보」, 12(4): 1-28.
- 권경득. (1997). 지방자치단체간 인사교류. 「지방행정정보」, 58: 7-11. 서울: 한국지방행정연구원.
- 권영규. (2006). 갈등성격과 갈등관리전략에 관한 연구: 청계천복원사업에 나타난 갈등해결과정을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 17(2).
- 김도희. (2001). 지방정부와 주민간 입지갈등의 갈등유발요인에 관한 연구 - 울산원자력발전소 입지갈등사례를 중심으로. 「한국정책학회보」 10(1): 165-188.
- 김상구. (2003). 협상의 수행수준과 갈등해결간의 관계에 관한 연구: 쓰레기소각장 입지갈등을 중심으로. 「한국행정논집」, 15:1
- 김영평. (2002). 정책갈등의 양상과 갈등관련자의 윤리적 대응. 「정부학연구」, 8(2): 113-144.
- _____. (2006). 다산의 저술에서 본 공공부문 갈등관리. 「정부학연구」, 12(2).
- _____. (1991). 「불확실성과 정책의 정당성」. 서울: 고려대학교출판부.
- 김용웅 차미숙. (1997). 「국토개발 관련 분쟁의 발생실태와 조정방안에 관한 연구」. 서울: 국토개발연구원.
- 김유환. (2004). 공공갈등관리를 위한 제도정비방향. 「공법연구」, 33(1).
- 김재훈. (1995). 「지방화시대의정부간 협력체제 구축 방안」. 서울: 한국행정연구원.
- 김천영. (2005). 지방정부간 협력. 「지방자치정보」. 제151호. 서울: 한양대학교 지방자치연구소.
- 김관석 외. (2000). 「전방위형 공무원 인사교류」. 서울: 나남출판.
- 나태준. (2004). 「갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도 분석 및 대안」. 한국행정연구원.
- 박양호. (1995). 자치제 이후 중앙과 지방간의 협력동향과 과제. 「도시문제」. 30: 49-58.
- 박재희. (2004). 「중앙행정부처의 갈등관리방안」. 한국행정연구원.
- 박중훈. (2003). 「갈등조정기구의 기능과 역할」. 한국행정연구원.

- 박호숙. (1996). 지방자치단체의 갈등관리. 다산출판사.
- 박홍엽·홍성만·강상규·김유환 외. (2006). 「공공갈등 사례분석을 통한 표준 갈등사례분석모델 개발 연구」. 지속가능발전위원회.
- 송두범. (2004). 지방자치단체간 협력사업의 추진실태와 개선방안. 충남: 충남발전연구원.
- 안성민. (2000). 공유재와 갈등관리의 제도화. 윤건수 외. 「딜레마와 행정」. 서울: 나남.
- 양현모. (2002). 「지방자치단체 행정협의회」. 서울: 한국행정연구원.
- 오세덕·여운환. (1997). 현대행정관리론. 서울: 동림사.
- 유재원. (1995). 「수평적 정부간 협력체제 정립방안: 수도권을 중심으로」. 서울: 한국행정연구원.
- 이달곤. (1992). 중앙정부와 지방자치단체의 갈등관리에 관한 연구. 「행정논총」. 30(1): 94-110
- _____. (1995). 협상론: 협상의 과정, 구조 그리고 전략. 서울: 법문사.
- 이성우 외. (1993). 행정부의 정책조정체계연구. 서울: 한국행정연구원.
- 이종범. 1999. “개혁딜레마와 조직의 제도적 대응: 행정쇄신위원회의 조직화 규칙과 전략”. 「정부학연구」. 5(1): 185-227.
- 주재복 외. (2005). 「소지역 갈등현황 및 정책과제」. 한국지방행정연구원.
- 주재복. (2001). 지방정부간 공유재 분쟁과 협력규칙의 탐색 - 제천시와 영월군의 취수장 분쟁사례 연구. 「정부학연구」. 7(1): 172-210.
- _____. (2004). 정부조직간 정책갈등의 조정기제와 협력규칙: 동강댐건설사례와 새만금간척사업사례의 비교연구, 「한국행정연구」, 13:3
- 최봉기·이시경. (1999). 위천공단 조성을 둘러싼 정책갈등의 해소방안. 「한국지방자치학회보」, 11(2): 201-220.
- 최홍석·홍성만. (2004). 서론: 공유재갈등연구의 의의와 접근방법. 최홍석·주재복·홍성만·주경일. 「공유재와 갈등관리」. 서울: 박영사.
- 한귀현. (2004). 「행정상의 갈등해소를 위한 법제개선방안 연구」. 한국법제연구원.
- 행정자치부. (2005). 「2004년도 광역행정 추진현황 분석」. 내부자료.
- 홍성만. (2005). 제3장 노사정위원회 모형의 활용가능성 분석. 선한승 외. <사회갈등과 노동제도: 정책공동체 모형을 중심으로>. 한국노동연구원.
- 홍성만·박홍엽. (2006). 공공정책갈등 생성과 증폭요인 연구. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집. 903-918.

- Amy, D. J.(1990). Environmental dispute resolution: the promise and the pitfalls, In N. J. Vig & M. E. Kraft (eds.), *Environmental policy in the 1990s: toward a new agenda*, Washington, DC: CQ Press.
- Andrew, J. S.(2001). Making or Breaking Alternative Dispute Resolution? Factors influencing its success in waste management conflicts, *Environmental Impact Assessment Review*, 21:1
- Ben-Elia, Nahum. (1993). Policymaking and management in Israel local government: evolving trends and strategic challenge. *Policy Studies Journal*, Spring, 21(1): 115-129.
- Bingham G.(1986). *Resolving Environmental Disputes: a Decade of Experience*. Washington, DC: The Conservation Foundation.
- Buckle L. G. & Thomas-Buckle S. R.(1986). Placing environmental mediation in context: lessons from 'failed' mediations, *Environmental Impact Assess Review*, 6:1
- Duncan, W. Jack. (1981). *Organizational Behavior*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Joseph P. Folger , Randall K. Stutman & Marshall Scott Poole. (1984). *Working Through Conflict: Strategies for Relationships, Groups, and Organizations*. NJ: Allyn & Bacon.
- King, Desmond S. (1990). Economic Activity and the Challenge to Local Government. in Desmond S. King and Jon Pierre. (eds.). *Challenge to Local Government*. London: Newbury Park, New Delhi: SAGE Publications.
- Leach, W. & Sabatier, P.(2003). Facilitators, Coordinators, and Outcomes. In R. O'Leary & L. Bingham (eds.). *The Promise and Performance of Environmental Conflict Resolution*. Washington D.C.:Resources for the Future Press.
- Majone, Giandomenico(1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven and London: Yale University Press.
- O'Leary, R. & Raines, S.(2001). Lessons Learned from Two Decades of Alternative Dispute Resolution Programs and Process at the U.S. Environmental Protection Agency, *Public Administration Review*, 61:6

- O'Leary R.(1995). Environmental Mediation: What do we know and How do we know it? In J. W. Blackburn, & W. M. Bruce(eds.).Mediating environmental conflicts: theory and practice, Westport, CT: Quorum Books.
- Ostrom Elinor. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Peters, G. (1998). *Comparing Public Bureaucracies: Problems of the Theory and Method*, Tuscaioosa. The University of Alabama Press.
- Pruitt, D. G. (1993). Strategic Choice in Negotiation. in J. William Breslin and Jeffrey Z. Rubin. (eds.) *Negotiation Theory and Practice*. Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts.
- Pruitt, Dean G., and Jeffrey Z. Rubin(1986), *Social Conflict: Escalation, Stalemate and Settlement*. New York, NY: McGraw–Hill Publishing Company.
- Rabe, Barry. (1990). The Politics of Environmental Dispute Resolution. *Policy Studies Journal*, 16(3): 585–601
- Rabe, Barry. (1988). The Politics of Environmental Dispute Resolution. *Policy Studies Journal*. 16(3): 585–601.
- Rogers, David L. & David L. Whetten. (1982). *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*. Ames: Iowa State University Press.
- Rosener, Judy B. (1980). Intergovernmental Tension in Coastal Zone Management: Some Observations. *Coastal Zone Management Journal* 7: 95–109.
- Sipe, N. G.(1998). An Empirical Analysis of Environmental Mediation, *Journal of the American Planning Association*. 64:3
- Sipe, N. G. & Stiftel, B.(1995). Mediating environmental enforcement disputes: how well does it work?. *Environment Impact Assess Review*. 15:2
- Talbot, A. R.(1983). *Settling things: Six case studies in environmental mediation*, Washington D.C.: The Conservation Foundation and the Ford Foundation.
- Ury, William L., Jeanne M. Brett and Stephen B. Goldberg(1989), *Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*, San Francisco, London: Jossey–Bass Publishers.
- Vidlakova, Olga. (1993). Local decisionmaking and management in *Czechoslovakia*:

1990–1992. (Local Government Policymaking and Management: A Crossnational Perspective). *Policy Studies Journal*, Spring, 21(1): 126– 134.

Weiss. (1987). Pathways to Cooperation among Public Agencies. *Journal of Polocy Analysis and Management*. 7(1): 94–117.

Whittaker, J. O. (1966). *Introduction to Psychology*. Philadelphia: W.B. Sounder Co.

<http://adr.navy.mil>

<http://www.dol.gov/asp/programs/negreg/negbrief.htm>

<http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/direct/memos/disputre.html>

<http://www.usdoj.gov/odr/statistics.htm>