

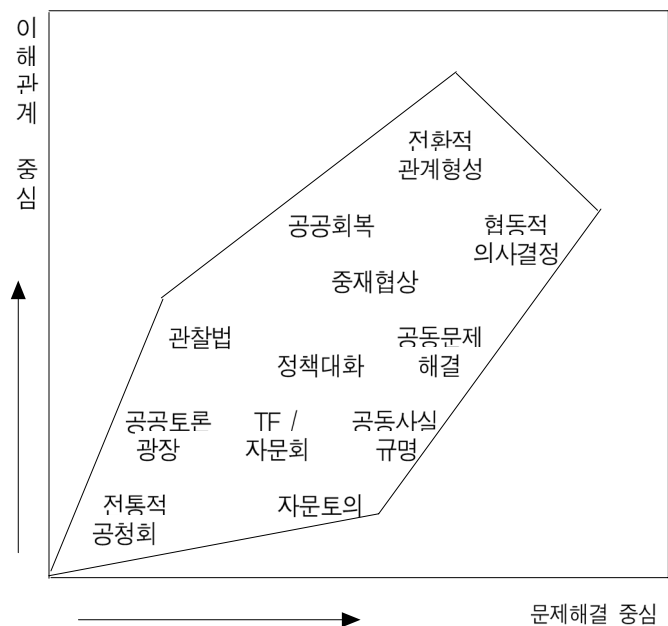
대안적 갈등해소방안(Alternative Dispute Resolution)의 허와 실

- 지방분권과 지역간 경쟁, 주민과 사회단체의 참여욕구 증가, 환경가치증대 등으로 공간 및 환경정책을 둘러싼 갈등이 늘어나고 있으며, 최근에는 핵폐기물 처리장 선정부터 이란과병까지 형태나 분야가 매우 다양해지고 있음
- 갈등은 순기능이 있지만 이로 인한 공공정책 표류는 비용낭비와 정책의 신뢰성 저하 및 지역간 관계 악화 등 사회적 분열을 가져올 수 있음
- 따라서 갈등을 다스리고 관리하기 위하여 갈등현장과 당사자 특성, 이슈, 갈등정도에 따라 다양한 방법이 이용되고 있음
 - 퇴장/회피, 정복, 직접대화/협상, 제3자 개입(화해, 중재, 조정, 판결)
- 최근, 공공, 환경정책과 같이 복잡한 이슈나 당사자가 관련된 갈등현장에서 ADR이 자주 사용되기 시작하고, 다양한 기법개발로 점차 확산추세에 있음
 - ADR은 법정판단에 대한 대안적 방법을 총칭하는 매우 포괄적 개념으로써, 기본적으로 협상에 기초하며 협상전문가 개입에 의한 화해와 중재가 중심
- 그러나 ADR의 유용성과 이용의 증가에도 불구하고 실제 사용에는 제한이 많기 때문에 우리 사회에 맞는 ADR 기법개발과 전문적 연구, 교육이 필요함
 - 초기에 정부 및 공공단체의 재정적 지원과 전문 교육인력 확보
 - 공공과 학계가 연계된 협상 프로그램 개설과 운영

1. ADR의 이용

- 민간의 정보공유와 전문성 개발로 새로운 정보를 산출하면서 정책결정에 있어서 권위와 지식이 더이상 관료들만의 영역이 아니라 민간 참여가 점점 넓어짐
- ADR은 전통적인 법정 판단이나 정부결정 방법으로는 복잡한 공공 및 환경문제를 해결하는 데 한계가 있어 환경부문에서 EDR(Environmental Dispute Resolution)이란 이
 으로 처음 사용하여 본격적으로 도입
 - 지역정책에 환경문제가 개입되면서 이슈가 복잡해지고 당사자가 다수 대중으로 공공부문 갈등 심화
 - 다수 당사자가 참여하기 어려운 전통적 방법의 결정에 대다수가 불만과 좌절
 - 공공정책과 환경가치의 관심 고조로 절대적 갈등 빈도수가 많아지고 있지만 사회적, 정치적, 제도적 능력과 장치의 미비로 효율성 감소와 결정권 약화를 초래
 - ADR은 접근이 용이하고 이해가 쉬우며, 비용과 시간 낭비가 적고 적대적 결과를 지향하지 않아, 갈등당사자의 이해에 합당한 결과 도출방법으로 인식되면서 민간 분야에서 공공분야로 확산
- 최근 전문가를 이용한 새로운 기
 법 도입으로 다양한 ADR이 공공
 정책 추진과 관련된 갈등해소 수
 단으로 각광 받고 있음
 - 법정이나 정부 결정에 대안적
 갈등해소방안 개념으로 합의
 형성이 중요하며 접근방법, 절
 차, 기법 및 형태가 매우 다양
 - collaborative process, consen
 building, mediation, facilitatio
 stakeholder dialogue, commun
 problem-solving 등을 포함

공공정책에서 참여와 합의형성 기법



2. 우리나라의 ADR 경험

- 가족, 노동, 상업 등 민간 부분의 갈등 현장에서는 법정 소송으로 가는 대신 조정, 화해, 알선 등 다양한 제3자 개입으로 갈등이 해소되고 있음
- 지역개발, 환경정책 등 공공분야 갈등에서 ADR의 경험이 일천하고 대부분 행정적 결정, 법정결정이 이용되어 갈등해소를 위한 대안적 협상 조정기술, 기법 개발미흡
- 1990년대 사회적, 정치적 민주화 진전과 공공정책 및 환경문제에 시민과 공공단체의 참여가 늘어나면서 공공분야 갈등해소를 위한 ADR이 인식되기 시작
 - ADR 이용은 점차 늘고 있으나 아직은 주로 행정기관의 조정, 명령에 의존하고 있으며, 미국이나 영국처럼 조정 전문가에 의한 다양한 ADR 기법 활용이 거의 없음
 - 민간단체, 교육기관에서의 조정 전문가 양성 등은 전무한 실정임

3. ADR의 유용성

- 시간과 비용절감: 공식적인 재판절차를 피하여 갈등 당사자로 하여금 갈등의 주제와 문제점을 발견하고, 초기에 서로 수용할 수 있는 협력적 결론을 도출함으로써 갈등으로 소요되는 비용을 제거하거나 최소화함
- 현명한 결론 도출: 전통적 갈등해소 방식은 당사자간 협상 여지가 없는 최종적 결정으로 결과에 대한 불만과 절차에 좌절할 수 있지만, ADR은 수용 가능한 해결책을 제시하여 당사자로 하여금 합의사항 및 해결책에 스스로 책임감을 갖게 함
- 좋은 관계의 지속: 법정다툼은 당사자간의 의사소통을 막고 서로의 관계가 더욱 악화되도록 하지만, ADR은 의사소통을 조장하고 지속적인 관계개선과 신뢰구축을 통하여 장래의 복잡한 문제를 처리하는데 유리
- 새로운 가치창조와 가능성: 법정절차는 한정된 법적 틀 내에서 관련된 문제와 이해가 결정되며 대부분 법정시간이 과거사실규명에 집중되어 있지만, ADR의 결론은 창조적이고 미래지향적이며 모든 이해당사자를 위해 공동의 이익을 최대한 보장함

4. ADR 활용의 제약

- ADR방식이 저렴하고 빠르다고 하지만 이러한 주장을 뒷받침할 경험적인 증거가 없으며 생각만큼 효율적이거나 저비용의 방식이 아님
 - 법정다툼이나 ADR 방안이 얼마나 시간이 걸리는지에 대한 비교 정보는 거의 없음
 - 문제가 복잡할 경우 자율적 갈등해소 방식으로 쉽게 해결되지 않음
 - ADR 이용을 위한 사전협의나 대화에 많은 시간과 비용이 소요됨
- ADR은 한정된 상황에서만 적절하고 가시적이며 성공적인 활용이 가능함
 - 이해관계로 전에 대립된 적이 없고 이해관계의 갈등수준이 낮을 때
 - 공통된 목표와 이해가 존재하고 구체적이고 실체적인 협상 가능한 주제
 - 비교적 당사자간 힘의 균형과 당사자의 적법성의 수용 및 시간적 압박이 없을 때
- ADR에 대한 이해부족으로 갈등 당사자들이 ADR에 대한 의심으로 참여를 꺼리며, 첨예한 힘의 대립이 있는 상황에서는 적합하지 않음
- ADR은 공공역할의 민영화, 공명정대와 사회적 정의를 결여할 가능성, 비공식적인 구속적 형태라는 문제점, 매우 광범위하여 실체가 불분명함

5. ADR의 공공부문 도입을 위한 제언

- ADR 방안에 대한 실용성과 문제점에 대한 이해를 바탕으로 사회환경과 정치·행정적인 경험을 고려하여 적절한 방안이나 절차개발이 필요
- 공공부문 도입을 위한 법적, 제도적 뒷받침이 이루어질 필요가 있음
- 전문가, 의사결정권자, 이해관계인의 ADR에 대한 창조적 의식변화
- 다양한 ADR의 최적이용을 위한 전문가 육성과 교육 프로그램 개발필요
 - 초기에 정부, 공공단체의 재정적 인적자원 확보가 필요
 - 공공과 학계가 연계된 ADR 교육프로그램 개설과 운영

국토연구원 박형서 연구위원 (hspark@krihs.re.kr, 031 - 380 - 0322)