

지방자치단체간 환경분쟁에 대한 효과적인 해결방안*

최 우 용**

차 례

- I. 들어가며
- II. 지방자치단체간 환경분쟁의 유형
- III. 지방자치단체간 환경분쟁해결 수단 및 제도적 과제
- IV. 효과적인 분쟁해결을 위한 방안
- V. 마치며

I. 들어가며

(1) 본고의 연구대상은 지방자치단체 상호간의 환경분쟁이다. 그러나 환경분쟁¹⁾을 논할 때 주로 대상이 되는 것은, 행정주체와 私人간의 분쟁 또는 私人對私人의 문제가 주로 논의의 대상이었다. 공법학에서 다루는 환경분쟁과 그 구제

* 본고는 한국환경법학회 제83회 학술대회(2006.4.8. 한국환경정책평가연구원)에서 발표된 논문을 수정·보완한 것입니다.

** 동아대학교 법과대학 교수

1) ‘환경분쟁조정법’에 환경분쟁은 “환경피해에 관한 다툼과 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼”을 말하고, 환경피해는 “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”고 정의하고 있다. ‘환경기술개발 및 지원에 관한 법률’(제2조제2호)에 의하면, 환경시설은 “환경오염물질 등으로 인한 자연환경 및 생활환경에 대한 위해를 사전에 예방, 저감하거나 환경오염물질의 적정처리 또는 폐기물 등의 재활용을 위한 시설·기계·기구 기타 물체로서 환경부령이 정하는 것”을 말한다.

에 관한 문제는 주로 전자가 중심이었으며, 이는 새만금사업과 관련된 일련의 소송, 천성산을 관통하는 터널공사와 관련된 소위 도룡농소송 등 국책사업과 관련된 환경분쟁이거나 환경분쟁을 야기할 개연성이 존재하는 행정청의 처분의 효력을 다투는 소송으로, 이들 소송은 주로 환경단체 및 주민들에 의해 제기된 경우가 주를 이루고 있다. 그리고 이들 소송은 행정청의 허인가와 관련된 처분의 위법성을 다투는 것으로 행정소송이라는 쟁송수단이 이용되고 있다.

한편, 지방분권 시대를 맞이하여 지방자치단체의 역할이 중요시 되고 그 권한도 증가 일로에 있는 작금 지방자치단체 상호간의 환경분쟁도 지방자치단체의 권한의 증가만큼이나 증가하리라고 예상할 수 있다. 機關對 機關의 분쟁의 경우 우리 헌법재판소가 권한쟁의 소송이라는 제도도 마련하고 있지만, 실제로는 언론매체에 보도되는 것만큼이나 많은 사건이 사법의 장에서 다루어지고 있지 않는 것이 현실이다. 이는 여러 가지 이유가 있겠지만, 지방자치단체 상호간이라는, 즉 행정주체 상호간이라는 특수성과 함께 그 다름에 대해서는 여러 가지 행정적인 대체수단을 마련하고 있기 때문이 아닌가 하고 생각한다.

예를 들어 지방자치법상의 행정협의회를 구성하여 문제가 될 여지가 있는 사안을 미리 검증한다거나, 행정자치부와 같은 중앙행정기관의 정치적 중개로 인한 사건해결이 보다 실효적이라는 인식과 함께 현실적인 요구도 작용하고 있는 것 등을 들 수 있을 것이다.

이와 함께 지방자치단체 상호간에 분쟁이 있더라도 사법의 장에서는 두 지방자치단체간의 법적분쟁으로 발전하기 보다는, 한 지방자치단체의 주민들이 원고가 되어 상대방 지방자치단체의 허인가에 대한 처분취소를 다투는 방식으로 전개되는 경향이 있어, 지방자치단체가 상호간에 당사자가 되어 사법부에서 다투는 경우는 좀처럼 드물어 보인다.²⁾

2) 문장대 온천개발을 둘러싸고 경상북도 상주시 및 지주조합과 충청북도 괴산군 주민들 간의 8년에 걸친 법정싸움이 그 대표적인 예가 될 수 있을 것이다. 문장대지구는 1987년 95만6천여㎡가 관광지로 지정돼 지주조합이 1996년 8월 온천개발에 들어갔으나 괴산지역 주민들과 환경단체들이 환경오염 등을 이유로 개발취소소송을 제기했었고, 대구고법의 '문장대 온천조성사업시행허가 취소소송'의 취소결정에 이어, 2003년 6월9일 대법원도 취소결정

개발행위나 자연훼손행위에 대해서도 개별 지방자치단체가 당사자가 되는 환경분쟁의 경우, 최근 환경분쟁조정법의 개정으로 국가나 지방자치단체를 당사자로 하는 환경분쟁도 환경분쟁조정제도를 통하여 해결할 수 있게 되었는데(환경분쟁조정법 제2조), 이 또한 행정적·정치적으로 문제를 해결하려는 입법자의 의지로 해석할 수도 있다.

(2) 본고의 주제를 벗어나는 부분이라 구체적인 설명은 생략하지만, 환경분쟁조정법상의 조정제도는 사인간의 일상생활 및 사법인의 영업활동으로 인한 환경분쟁을 주로 그 대상으로 하고 있으며, 최근의 여러 통계에서 보여주는 바와 같이 분쟁조정에 적극적인 활동을 보여주고 있는 제도이기도 하다.³⁾

이처럼 행정상의 분쟁조정수단이 司法을 대체하는 분쟁해결 수단으로 정착되어 가고 있는 이유는, 재판에 드는 고비용과 절차의 지연으로 인하여 신속하고도 전문성을 가진 행정상의 조정수단이 보다 더 국민들의 요구에 부응하기 때문이라고 생각한다.⁴⁾

이처럼 일반적인 환경분쟁의 해결수단으로 司法보다는 行政이 선호되는 것처럼, 지방자치단체간의 환경분쟁 또한 위와 같은 이유로 행정적인 절차를 통한 해

을 확정하였다(중앙일보 2003.6.29일자). 그리고 강원도 철원군이 경기도 연천군과의 경계지역에 폐기물처리장을 건설하려고 하여, 연천군 주민들이 반발하고 있는 사건도 있다. 연천군 반대대책위원회는 환경부장관, 강원도지사, 철원군 등을 상대로 폐기물처리시설 설치계획 승인처분 효력정지 신청, 폐기물처리시설 설치계획 승인 처분 무효 확인 등 2건의 소송을 제기한 바 있다(뉴스(연천), 2000.9.28).

3) 중앙환경분쟁조정위원회가 설립된 1991.7.19~2005.12.31까지 총 1,706건을 접수하여 1,413건을 처리(재정, 조정, 중재합의)하였으며, 219건은 자진철회로 종결되었고, 74건은 현재처리 중에 있다. 주목할 부분은 처리된 1,413건 중에서 효력이 확정된 1,383건의 내용을 보면, 1,151건(83%)은 합의 되었다는 점이다. 환경분쟁조정위원회 홈페이지(<http://edc.me.go.kr/bunjang/user/index.html>).

4) 중앙환경분쟁조정위원회가 설립된 1991년부터 2004년 12월 31일 현재까지 총 1,540건의 환경분쟁사건이 접수되었고, 이 중 1,239건이 처리(재정, 조정, 중재합의)되었다. 특징을 살펴보면 2002년 접수건수가 이전 10년간의 신청건수를 합친 것보다 많았는데, 이는 국민의 실질적 피해구제를 위해 충간소음처럼 그동안 행정법의 규제대상이 아닌 영역에까지 조정법위를 확대한 결과였다. 2003년 6월말부터 1억원 이하의 재정사건을 16개 시·도에 설치된 지방환경분쟁조정위원회에서 수행하도록 법을 개정하면서 감소하기 시작하였으나 전체적으로 여전히 높은 수준을 유지하고 있다. 2004년 환경분쟁조정사례집, 환경부, 3면.

결수단이 보다 효율적인 수단으로 선호되는 듯하다. 또한 본고의 목적인 지방자치단체간의 환경분쟁에 관한 사법적인 법리 및 절차의 정비가 아직 미비한 것도 또 다른 이유라 하겠다.

따라서 본고는 먼저 지방자치단체 상호간에 일어날 수 있는 환경분쟁의 유형을 살펴보고, 다음으로 현행법제 하의 지방자치단체간의 환경분쟁을 해결하기 위한 또는 해결 가능성이 있는 수단들에 대해서 고찰해 보고자 한다. 그리고 보다 효율적인 지방자치단체 상호간의 환경분쟁해결 방안에 대해서 행정적인 방안을 중심으로 논하고자 한다.

II. 지방자치단체간 환경분쟁의 유형

본고의 주제와 관련하여 지방자치단체 상호간에 일어날 수 있는 환경분쟁은 다음과 같이 분류할 수 있다.⁵⁾⁶⁾

1. 주체에 따른 분류

(1) 지방자치단체 상호간의 갈등

이는 국책사업 등 환경피해가 우려되는 사업으로 인하여, 사업주체 또는 사업

5) 본문과 같은 분류 외에도, ① 환경보전과 관련된 분쟁으로, 예를 들어 문장대 온천개발을 둘러싼 충청북도과 경상북도 간의 다툼, ② 자원의 이용 및 관리와 관련된 분쟁으로, 용담댐을 둘러싼 전라북도, 대전시, 충청남도 간의 물다툼(중앙일보 2000.6.12일자), ③ 광역시설 관련분쟁으로, 예를 들어, 광양-순천시 화력발전소 건립과 관련된 계주지역 및 남해지역 주민과 지방자치단체들간의 충돌, 강원도 철원읍 울이리 종합폐기물 처리장 건립 건(뉴시스 2005.9.28) 등이 언론을 통해 소개되고 있다.

6) 길준규 교수는 환경분쟁의 유형을, 관련자에 의한 분류(행정주체간의 분쟁, 행정주체와 주민간의 분쟁, 지역주민상호간의 분쟁)와 행정활동에 의한 분류(계획절차, 평가절차, 허가절차 등)로 나누고 있다. 그리고 후자의 경우, 절차적인 문제를 중시하고 있다. 길준규, “환경분쟁해결을 위한 행정절차법적 검토”, 『환경법 연구』 제26권4호, 32면.

시행자인 당해 지방자치단체와 환경피해를 이유로 당해 사업을 반대하는 다른 지방자치단체간의 갈등을 먼저 생각 할 수 있다. 이러한 갈등의 대표적인 것으로는 위천공단조성을 둘러싼 경상북도·대구광역시와 경상남도·부산광역시간의 갈등을 들 수 있다.⁷⁾

위천공단의 경우, 2002년 1월 정부는 ‘낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률’을 제정하여 문제해결을 꾀하였다. 동법의 주요 내용으로는 상수원수질 오염 예방을 위한 수변구역지정, 오염총량규제의 단계적 시행, 수질오염사고에 대비한 완충저류시설 설치 의무화, 상·하류 지역민에 대한 물이용 부담금 부과 등이 있다.

이러한 대책사업이나 행정주체가 사업주체가 되는 사안을 두고 적극적인 이해대립이 일어나는 경우는, 사업주체가 지방자치단체라는 특수성과 함께 사업시행 전에 일정한 행정적인 절차를 밟아 진행됨으로 인하여 혼한 것은 아니다.

(2) 지방자치단체와 인근 지방자치단체의 주민과의 갈등

지방자치단체 상호간이 직접 갈등의 주체가 되지는 않지만, 대책사업 또는 당해 지방자치단체가 주체가 되는 사업의 결정 또는 시행 등으로 인하여 이웃의 지방자치단체의 주민들이 반대를 하고, 이로 인하여 지방자치단체 상호간에 갈등이 야기되는 경우이다. 이와 유사한 문제를 보여준 사례로는, 저준위방사성폐기물처리장 시설유치를 두고 심화되었던 부안군과 인접 지방자치단체 및 충청남도 주민들의 반대⁸⁾, 폐기물종합처리장 건설과 관련된 강원도 철원군과 경기도 연천군과

7) 金弼斗, “地方自治團體 相互間 葛藤解消方案”, 『韓國地方行政研究院 研究報告書(96-3)』, 37면 이하에 위천공단을 둘러싼 경과가 상세히 설명되어져 있다. 그 외, 오영석, “정책인과지도를 통한 지역간 환경분쟁의 이해-낙동강 물 분쟁을 사례로-”, 2002년도 하계학술발표 및 제11회 한·일 지방자치 국제세미나, 308면 이하 ; 김종달, “위천공단 환경분쟁 조정원칙과 제도화 방안”, 『대구경북포럼』, 1999.5-6월호 ; 박기목, “하천의 상하류지역간 물분쟁 해결방안 : 부산시와 대구시의 분쟁을 중심으로”, 『한국행정학보』 31권4호, 1997 ; 최봉기·이시경, “위천공단 조성을 둘러싼 정책갈등의 해소방안”, 『한국지방자치학보』 26권, 1999 등을 참조

8) 김상돈, “딜레마 상황에서의 악순환적 행위에 관한 연구 - 부안 방사성폐기물 처리장 입지

의 법정다툼 등을 들 수 있다. 이처럼 오늘날 예상되는 지방자치단체 상호간의 환경분쟁은 대개 이러한 이웃 주민, 또는 환경단체의 반대가 동인이 되는 경우가 많다고 할 수 있다.

(3) 환경분쟁의 요인별 분류

환경분쟁을 요인별로 분류하면 자원이용을 둘러싼 분쟁, 수질·대기·생태계 보전 등 환경보전관련 분쟁, 환경시설과 관련된 분쟁 및 지역개발과 관련된 분쟁으로 나눌 수 있다. 이를 세분하면 아래의 표와 같다.

〈표 1〉 지방자치단체간 환경갈등의 유형⁹⁾

유형	종류
자원이용 관련분쟁	수자원(댐건설 및 관리, 상수원 보호, 용수, 지하수 이용), 해양자원, 지하자원, 자연자원 등
환경보전 관련분쟁	수질보전, 대기보전, 해양보전, 생태계보전 등
광역시설 관련분쟁	폐기물처리시설, 하수·폐수처리시설, 위험·기피시설, 광역상수도사업
지역개발 관련분쟁	토지이용지정규제, 공단, 신도시, 기타

(4) 지방자치단체간 환경분쟁의 원인

지방자치단체간의 환경분쟁의 주된 원인은, 지방자치의 실시와 더불어 한층 더 심화되어 가는 지역이기주의, 지방자치단체 상호간의 환경분쟁을 조기에 종식시킬 수 있는 효율적인 분쟁해결시스템의 부재, 지방분권과 더불어 지방의 자율성

정책을 중심으로 -”, 『한국지방자치학회보』 제16권 제1호(통권 제45호), 2004.3, 249면 이하 참조

9) 김병완, “지방자치단체간 환경협력-지방의제21 사례를 중심으로-”, 행정학회 창립45주년 기념 학술대회 발표논문집, 2001, 5면.

이 강조됨으로써 지방자치단체가 각종 사업을 시행하기 위한 세수확대의 필요성, 정치적 입지 구축을 위한 단체장의 과도한 개발정책 등이 주된 원인이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 일련의 원인과 함께 국민들의 환경문제에 대한 권리의식의 신장과 환경문제를 전문적으로 다루는 시민단체들의 활동도 환경문제가 지역의 이슈, 또는 국가적인 문제로 등장하게 되는 주요 요인 중의 하나라고 하겠다.

III. 지방자치단체간 환경분쟁해결 수단 및 제도적 과제

일반적으로 환경오염으로 인한 문제를 해결하는 방법으로는 첫째 직접 가해자와의 대화를 통해 타협하거나, 둘째 관계행정기관에게 피해발생을 알리고 이를 저지하기 위한 행정규제개입 등을 통한 해결을 요구하거나, 셋째 교과서 상의 ‘行政介入請求權’과 같은 개인적인 공권이 성립하는 경우 이를 응용할 수도 있을 것이고, 또는 넷째 환경분쟁조정법에 의하여 환경분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청하거나, 다섯째 법원에 제소함으로써 환경오염으로 인한 피해의 구제를 구할 수 있을 것이다.¹⁰⁾

한편 지방자치단체 상호간의 환경분쟁을 해결하기 위한 방안으로는, 첫째 당해 지방자치단체 상호간의 타협과 조정으로 분쟁을 해결하는 범외적인 방안이 있을 수 있고, 둘째 행정적인 절차과정에서 제3의 기관이나 조정기구를 통하여 문제를 해결하는 방법 그리고 마지막으로 소송을 통하여 해결하는 방법이 있다. 이러한 분쟁해결 절차 중에서 가장 효율적인 분쟁해결수단이 무엇인지에 대해서는 異論이 있을 수 있다. 그러나 이는 각 분쟁의 특성 및 제도적인 내용에 대해서 우선 검토해 본 결과 논하는 것이 순서라 하겠다. 따라서 이하에서는 먼저 지방분권정책 하에서의 환경분쟁해결을 위한 법률적 근거를 찾아보고, 우리 현행법제가 인정하고 있는 분쟁해결 수단과 이들에 검토 및 제도적 보완에 관하여 검토하고자 한다.

10) 홍준형, “환경분쟁과 분쟁해결제도”, 『환경법연구』, 환경법학회, 1996, 324면.

1. 지방자치단체간 분쟁조정체계의 정비를 위한 법률적 근거

지방분권 개혁이 강화되면 중앙행정기관과 지방자치단체간의 협력체제가 더욱 절실해 지는 한편, 상호간의 권한에 관한 분쟁이 그 어느 때보다도 심화될 우려가 있음을 예상할 수 있다. 따라서 국가와 지방자치단체간의 그리고 지방자치단체 상호간의 협력체제의 구축은 분권의 과정 속에서 함께 논의되어야 할 중요한 과제라 하겠다.¹¹⁾ 중앙과 지방간의 새로운 관계의 모색과 함께 이러한 협력관계의 모색도 제도적으로 이루어져 한다는 것이다. 이에 우리 지방분권특별법도 제 16조 2항에서, “국가 및 지방자치단체는 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간에 발생하는 분쟁을 효율적으로 해결하기 위하여 분쟁조정기구의 기능을 활성화하고, 분쟁조정체계를 정비하는 등 분쟁조정기능을 강화하여야 한다”고 하여, 분권의 추진과 함께 분쟁해결을 위한 제도적 정비도 함께 요구하고 있다. 또한 동조 제3항에서는, “국가 및 지방자치단체는 지방행정에 관한 제반여건의 급격한 변화에 적극적으로 대응하고 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위하여 지방자치단체 조합 등 특별지방자치단체제도를 도입·활용하도록 노력하여야 한다”고 하고 있다. 이러한 규정들은 비록 훈시규정이긴 하지만 지방분권체제하의 분쟁해결시스템의 필요성을 제기한 법적인 근거규정이라 하겠다.

2. 지방자치법상의 분쟁조정 제도

(1) 지방자치법 제140조에 의한 지방자치단체중앙[지방]분쟁조정위원회

(가) 동조항의 의의

동법 제140조는 지방자치단체 상호간 또는 지방자치단체의 장 상호간 사무를

11) 홍준형, “지속가능한 발전을 위한 중앙-지방간 환경정책 협력체제의 구축방안-법제도적 접근-”, 한국행정학회 2001 학술발표대회논문집, 66-68면 참조. 이 논문에서 홍준형교수는 ‘환경정책의 분권화 또는 지방이양 문제는 지속가능한 발전을 위한 중앙-지방간 협력체제의 구축에 있어 빼놓을 수 없는 요소이자 일종의 공유지식에 해당하는 명제’라는 하고 있다.

처리함에 있어서 의견을 달리하여 다툼이 있는 때에는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 행정자치부장관 또는 시·도지사가 당사자의 신청에 의하여 이를 조정할 수 있다고 하고 있다.

이는 재판절차를 통한 분쟁해결의 문제점을 해결하기 위하여, 환경분쟁조정법상의 분쟁조정제도와 같이, 행정기관에 의한 간이·신속한 절차를 통하여 분쟁을 해결하기 위한 제도이다. 물론 이 경우에도 가능한 한 공정하고 타당한 분쟁조정제도를 갖추는 것이 필요하다 하겠다. 이에 우리 지방자치법은 행정기관에 의한 분쟁조정제도를 두어 지방자치단체 상호간 또는 지방자치단체의 장 상호간의 사무를 처리함에 있어서 의견을 달리하여 다툼이 있는 때에는 다른 법에 특별한 규정이 없는 한 지방자치법에 따라 분쟁을 조정하도록 규정하고 있다. 즉, 지방자치단체 상호간 또는 지방자치단체의 장 상호간의 분쟁은 개별법률에 달리 정함이 없는 한 지방자치법이 일반법으로 적용된다고 하겠다.¹²⁾

환경분쟁도 넓은 의미의 지방자치법에서 말하는 '분쟁'의 관념에 들어간다고 할 수 있는바, 환경분쟁도 당연히 조정위원회의 조정대상이 된다고 하겠다.

그리고 분쟁조정은 당사자의 신청에 의하여 개시하는 것이 원칙이지만, 그 분쟁이 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정하는 때에는 당사자의 신청 없이도 행정부장관 또는 시·도지사가 직권으로 이를 조정할 수도 있다. 직권조정을 할 때에는 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 지방자치단체중앙[지방]분쟁조정위원회의 의결에 따라 조정하여야 한다(동조 3항). 또한 행정자치부장관 또는 시·도지사는 제1항의 결정을 한 때에는 이를 書面으로 지체없이 관계 지방자치단체의 장에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 지방자치단체의 장은 그 조정결정사항을 이행하여야 한다고 하여, 조정위원회의 결정에 구속력을 부여하고 있다(동조 제4항).

이처럼 행정자치부장관 또는 시·도지사에게는 재결청의 지위를 부여하고, 지방자치단체중앙[지방]분쟁조정위원회는 의결기능을 부여한 이러한 구조는 행정

12) 한국지방자치법학회 편, 「지방자치법주해」, 박영사, 2004, 606면(김명길 교수 집필부분) 참조.

심판법에 있어서 재결청과 행정심판위원회의 지위와 동일하다는 견해도 있다.¹³⁾

(나) 지방자치단체 중앙[지방]분쟁조정위원회의 권한

중앙분쟁조정위원회는 첫째 광역지방자치단체 또는 그 장간의 분쟁, 둘째 시·도를 달리하는 기초지방자치단체 또는 그 장간의 분쟁, 셋째 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 또는 그 장간의 분쟁, 넷째 광역지방자치단체와 지방자치단체 조합 또는 그 장간의 분쟁, 다섯째 시·도를 달리하는 기초지방자치단체와 지방자치단체 조합 또는 그 장간의 분쟁과, 여섯째 시·도를 달리하는 지방자치단체 조합 또는 그 장간의 분쟁이 해당된다.

지방분쟁조정위원회는 중앙분쟁조정위원회의 관할사무에 해당하지 아니하는 지방자치단체 및 지방자치단체 조합 또는 그 장간의 분쟁을 관할한다.

(2) 지방자치법상의 行政協議會

(가) 제도의 의의

행정협의회란 동법 제142조의 규정에 따라 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무를 공동으로 처리하기 위하여 구성하는 관계 지방자치단체간의 協議기구이다. 협의회는 지방자치단체 조합과는 달리 법인격을 갖지 않는 공동의 집행기관 내지 직무조직이며, 따라서 관계 지방자치단체간의 융통성 있는 협의를 가능하게 해 주는 제도이다. 그런데 우리 지방자치법은 1999년 8월의 지방자치법의 개정으로 행정협의회는 결정에 법적 구속력을 부여하고 있다.¹⁴⁾ 즉 분쟁조정권자가 지방자치단체간 분쟁을 조정함에 있어서 관계중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐

13) 지방자치법 주해(전게서), 607면.

14) 이러한 입법례는 세계적으로 흔치 않은 것으로 이에 대해서는 오히려 지방자치단체로 하여금 행정협의회제도의 사용을 회피하게 하는 결과를 가져왔다는 비판도 제기되고 있다. 이원우 교수는 일반적으로는 행정협의회는 결정에 구속력을 부인하여 법적 구속력을 떠나 지방자치단체 상호간의 다양한 협의를 활성화하면서, 동시에 지방자치단체간의 규약으로 행정협의회는 결정에 법적 구속력을 부여할 수 있도록 함으로써 현행법상 협의회와 같은 강력한 협의회 제도를 주장하고 있다. 이에 관해서는, 지방자치법 주해(전게서), 639-661면 참조.

분쟁조정위원회의 의결에 따라 조정하도록 함으로써, 분쟁조정위원회의 조정권한을 강화하고 있다(동법 제146조 내지 제147조).¹⁵⁾

행정협의회는 관계지방자치단체의 자발적 의사에 의하여 구성될 수도 있고(동법 제142조 제1항), 공익상 필요한 경우에 행정자치부장관 또는 시·도지사의 권고에 따라 관계 지방자치단체가 합의를 통하여 협의회를 구성할 수도 있다(동조 제3항).¹⁶⁾

(나) 분쟁조정외의 경우 준용규정(제147조 제12항)

동법 제147조는 제146조에 의한 행정협의회와 협의사항에 대한 조정권자의 조정을 제140조에 의한 일반적 분쟁조정외의 경우와 동일한 수준으로 강화함으로써 협의회의 협의사항에 대한 조정제도의 실효성을 담보하기 위한 제도이다. 따라서 지방자치단체 상호간의 분쟁에 적용되는 조정결정의 통보 및 구속력, 조정결정사항에 대한 예산지원, 조정결정에 따른 이익이나 비용의 수익자, 원인자 부담, 조정결정의 이행확보를 위한 직무이행명령제 등이 행정협의회의 협의사항에 대한 조정결정에도 그대로 준용된다.

(3) 지방자치법상의 조합

(가) 제도의 의의

본 제도는 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 당해 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정자치부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 얻어 지방자치단체 조합(이하 “조합”이라 한다)을 설립할 수 있다(동법 제149조). 다만, 조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 조합은 행정자치부장관의 승인을 얻어야 한다. 조합은 법인으로 한다. 이러한 본조의 목적조항에서 알

15) 지방자치법주해[전게서], 이원우 교수 집필부분, 664면.

16) 이와 관련하여 독일지방자치법상의 지방자치업무협의회(kommunale Arbeitsgemeinschaft)에 대해서는, 지방자치법주해(전게서), 641면 참조.

수 있는 바와 같이, 조합은 환경분쟁의 해결을 위한 목적이라기보다는 광역에 걸친 행정업무의 효율성을 기하기 위한 제도라고 할 수 있다.¹⁷⁾

(나) 환경분쟁해결을 위한 수단으로서의 조합

지방자치법상의 조합의 목적은 위에서 살펴본 바와 같이, 광역에 걸치는 공동의 사무를 효율적이고 경제적으로 처리하기 위한 것이라 할 수 있다. 따라서 법에서 명시적으로 환경문제와 같은 사무를 열거하고 있지는 않지만, 광역에 걸치는 환경문제나 기초지방자치단체간의 경계에 위치하는 환경시설의 설치와 같은 경우에는 조합을 설립하여 문제를 해결하는 것도 강구해 볼 수 있을 것이다. 또한 조합은 법인격이 주어지는 관계로 당사자간에 정하는 규약에 따라 다양한 역할과 사무를 수행할 수도 있다. 이는 조합이 설립되면 공동처리하게 될 사무의 처리권한은 관계 지방자치단체로부터 조합으로 이양되고 관계 지방자치단체는 당해사무를 처리할 권한을 잃게 된다. 그리고 조합에 이양된 사무만을 권능으로 하는 집행기관은 조합의 설립과 동시에 소멸하는 것이다. 따라서 환경분쟁 발생의 개연성이 짙은 사무를 처리할 경우에는 지방자치법상의 組合제도를 이용하는 것도 이론상으로는 얼마든지 가능하다고 본다.

(4) 지방자치단체의 장 등의 협의체

지방자치법 제154조의2에 의하면, 지방자치단체의장 또는 지방의회의 의장은 상호간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여, 시·도지사 연합체, 시·도의회의 의장 연합체, 시장·군수·자치구의 구청장 연합체, 시·군·자치구의회의 의장 연합체를 구성할 수 있다고 하고 있다. 또한 동조 2항에는, 전국적 협의체가 모두 참가하는 지방자치단체 연합체를 설립할 수 있다고도 하고 있다(신설 2006.1.11).¹⁸⁾

17) 지방자치법주해[전게서], 670면 참조(김춘환 교수 집필부분).

18) 현재 전국시장·군수·구청장협의회, 전국시·군·자치구의회의장회, 전국시·도의회의장협의회, 전국시·도지사협의회가 있다.

이러한 연합체를 통하여 환경분쟁을 상호 조정하고 해결해 나가는 것도 이론적으로로는 가능하다고 하겠다.

3. 헌법재판소법상의 권한쟁의심판과의 관계

(1) 제도의 의의

우리 헌법재판소법은 제61조에서, 첫째 광역지방자치단체 상호간의 권한쟁의심판, 둘째 기초지방자치단체 상호간의 권한쟁의심판, 셋째 광역지방자치단체와 기초지방자치단체간의 권한쟁의심판을 할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 지방자치단체 상호간의 환경분쟁이 지방자치단체 상호간의 권한의 존부 또는 범위에 관한 것인 때에는 지방자치법상의 분쟁조정제도 이외에 당해 지방자치단체는 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 수 있으며, 이를 통해 환경분쟁을 해결할 수 있다고 하겠다.

(2) 결정례

헌법재판소의 결정 중 지방자치단체간의 권한쟁의에 관한 사항을 검색해 보면, 기관위임사무에 관하여 권한쟁의 심판을 청구할 수 있는지에 대해 소극적인 결정을 한 성남시와 경기도간의 권한쟁의¹⁹⁾사건이 있다. 그러나 이 사건은 지방자치

19) 헌법재판소 전원재판부 1999. 7. 22. 98헌라4. 결정요지는, 첫째 지방자치단체는 헌법 또는 법률에 의하여 부여받은 그의 권한, 즉 지방자치단체의 사무에 관한 권한이 침해되거나 침해될 우려가 있는 때에 한하여 권한쟁의심판을 청구할 수 있다고 할 것인데, 도시계획사업실시계획인가사무는 건설교통부장관으로부터 시·도지사에게 위임되었고, 다시 시장·군수에게 재위임된 기관위임사무로서 국가사무라고 할 것이므로, 청구인의 이 사건 심판청구 중 도시계획사업실시계획인가처분에 대한 부분은 지방자치단체의 권한에 속하지 아니하는 사무에 관한 것으로서 부적법하다고 할 것이다.

둘째, 피청구인이 행한 두 차례의 인용재결에서 재결의 주문에 포함된 것은 골프연습장에 관한 것뿐으로서, 이 사건 진입도로에 관한 판단은 포함되어 있지 아니함이 명백하고, 재결의 기속력의 객관적 범위는 그 재결의 주문에 포함된 법률적 판단에 한정되는 것이다. 청구인은 인용재결내용에 포함되지 아니한 이 사건 진입도로에 대한 도시계획사업시행자 지정처분을 할 의무는 없으므로, 피청구인이 이 사건 진입도로에 대하여 까지 청구인의 불

단체간의 업무에 관한 권한을 다룬 것으로 직접적으로 환경분쟁을 다룬 것이라고는 할 수 없다.

그 외, 당진군과 평택시간의 권한쟁의 사건²⁰⁾이 있다. 그러나 이 사건 역시 공유수면의 경계에 관한 지방자치단체간의 권역다툼에 관한 것으로 환경분쟁을 해결하기 위한 적극적인 수단으로 권한쟁의심판이 이용되어 진 것은 아니라고 하겠다.

이상에서 고찰한 현행 지방자치법과 헌법재판소법 상의 제도를 정리하면 아래의 표와 같다.

〈표 2〉 지방자치단체 상호간 협력과 조정방식의 유형별 비교

구분	분쟁조정위원회	행정협의회	자치단체 조합	단체장 등의 협의체	권한쟁의 심판
법적 근거	지방자치법 제140조, 제140조의2	지방자치법 142조	지방자치법 149조	지방자치법 제154조의2	헌법재판소법 제61조
목적	자치단체간 분쟁해결	광역행정을 위한 협의	회원 자치단체간 합의	교류협력, 사무협력	권한쟁의 결정
성격	조정기구 법인격 없음	협의기구 법인격 없음	특별지방자치단체 법인격 있음	협력기구 법인격 없음	사법제도
사무위 임범위	종합적 위임	일부사무 복합위임 가능	관련사무의 종합적 위임	일부위임 복합위임	법률유보사항
기구	중앙[지방] 분쟁조정위원회	회장, 위원	조합장, 조합회의	협의체의 장 등	법률유보사항
재정	자체 예산	자치단체간 협이에 의한 부담금	자치단체간 협의 에 의한 부담금	협이에 의한 자체부담금	법률유보사항
재원 조달	자체 예산	부담금	부담금, 사용료, 수수료	부담금	법률유보사항

출처 : 김병원, 7면의 자료에 부분적으로 필자가 수정

이행을 이유로 행정심판법 제37조 제2항에 의하여 도시계획사업시행자지정처분을 한 것은 인용재결의 범위를 넘어 청구인의 권한을 침해한 것으로서, 그 처분에 중대하고도 명백한 흠이 있어 무효라고 할 것이다.

20) 헌법재판소 2004. 9. 23. 2000헌라2.

4. 기관소송을 통한 분쟁해결의 가능성 검토

우리 행정소송법 제3조 제1호는 기관소송을 “국가 또는 공공단체의 기관상호간에 있어서의 권한의 존부 또는 그 행사에 관한 다툼이 있을 때에 이에 대하여 제기하는 소송을 규정하고 있으며, 헌법재판소법 제2조의 규정에 의하여 헌법재판소의 관할사항으로 되는 소송은 행정소송으로서의 기관소송으로부터 제외된다(헌법재판소법 부칙 제8조 제2항).

기관소송의 개념정립 및 소송유형에 대해서는 이설이 있으나, 우리말의 어법상 국가의 기관상호간의 또는 특정 공공단체의 기관상호간의 소송을 말하는 것이지 국가고 기관과 공공단체의 기관과의 소송을 뜻하는 것은 아니라 할 것이다. 뿐만 아니라 논리적으로 보아도 소송이라는 것은 기본적으로 법주체간의 법적분쟁의 해결절차이지, 법주체내부에서의 부분(기관)들간의 분쟁해결절차와는 거리가 멀다는 점도 고려할 필요가 있으며, 요컨대 현행 행정소송법상 동일한 법주체(권리주체)의 내부에서의 기관간의 소송으로 규정되어 있지, 상이한 법주체의 기관간의 소송으로 규정되어 있는 것은 아니라 하겠다.²¹⁾

따라서 이러한 통설에 의한다면, 환경분쟁 해결을 위한 지방자치단체 상호간의 다툼에 대해서는 기관소송은 적용되지 않는다고 할 것이다.

5. 소결

위에서 살펴본 바와 같이 우리 법제는 환경분쟁을 해결하는 수단으로서 다양한 행정적 분쟁해결방안을 마련해 놓고 있다고 할 수 있다. 그러나 실질적으로 이러한 제도가 어느 정도 활용되고 있는지에 대해서는 의문을 가지지 않을 수 없다. 본고의 모두에서 언급한 바와 같이, 행정주체 상호간의 다툼이라는 특수성과 함께, ‘환경분쟁 해결을 위하여’라는 이슈가 주는 추상성에서도 알 수 있는 바와 같이, 현재로서는 아무래도 쉽게 접근할 수 없는 제도적·정서적인 문제도 그 원인으로 지적할 수 있을 것이다. 정서적인 문제는 차치하고서라도 이러한 제도적 문

21) 홍정선, “機關訴訟의 法理”, 『公法研究』 제25집 제4호, 217-218면.

제점을 보완하기 위한 방안들에 대해서는 본격적인 논의가 이루어져야 할 때이며, 이를 통한 구체적인 대안제시도 필요한 시점이라 하겠다.

IV. 효과적인 분쟁해결을 위한 방안

1. 입법적인 해결

(1) 소위 '공공기관의 갈등관리에 관한 법률'을 통한 환경분쟁의 해결

경부고속철도 천성상 터널문제와 새만금 간척사업 등 주요 국책사업들이 환경단체 등과의 갈등으로 사회적 문제를 야기함에 따라, 정부가 공공갈등에서 일어나는 사회적 낭비를 줄이기 위하여 '공공기관의 갈등관리에 관한 기본법안'제정을 추진했었다.

이 법안에는 공공정책 등이 국민생활에 중대하고 광범위한 갈등을 유발할 우려가 있다고 판단되는 경우 예상되는 반대자 견해를 반영한 갈등영향분석을 하고, 제3자적 지위에 있는 갈등관리위원회에서 미리 갈등을 조정하는 내용을 담고 있다.

정부안에 따르면 대규모 국책사업 등 공공정책을 시행할 기관장은 정책이 국민생활에 중대하고 광범위한 갈등을 유발할 우려가 있다고 판단될 때 갈등영향분석을 실시(법안 제11조), 이를 제3자로 구성된 갈등관리위원회에서 심의해야 한다고 한다(법안 제12조). 또 갈등영향분석은 반드시 이해관계자의 확인과 의견수렴내용, 관련단체 및 전문가 의견, 갈등유발요인 및 주요쟁점, 갈등해결을 위한 구체적인 계획 등을 담아야 한다고 정하고 있다(법안 제11조 제5항). 이는 정부정책 찬성론자들로 구성된 형식적인 공청회로는 갈등을 막기 어렵다는 판단에 따른 것이다.

동법이 시행되면 공공기관과 국민상호간에 대화와 타협을 통한 합의의 틀이 구축되고 참여와 협력을 바탕으로 원만한 갈등의 예방, 해결을 도모함으로써 행정의 민주성과 효과성을 제고하고 궁극적으로 민주사회의 지속적인 발전에 크게 기여할 것으로 기대되었지만 현재 입법화 되지는 않고 있다. 이는 법안의 취지는 긍정적으로 평

가할 수 있으나, 법안에 그 용어가 정의되어 있기는 하더라도 법안이 가지는 추상적인 규정들, 예를 들어, ‘갈등’, ‘갈등관리’, ‘갈등영향분석’등 법시행과 더불어 구체화되어야 할 부분들에 대한 정비가 미비되어 있는 것도 한 요인이라고 생각한다.²²⁾

(2) 단행법률의 제정을 통한 환경분쟁의 해결

위천공단의 사례를 참고로 하여, 지방자치단체간의 환경분쟁이 발생하였을 경우에는 일반적인 행정과정에서의 해결이나 분쟁조정제도를 통하기 보다는, 단행법률을 제정하여 해결하는 것이 옳다는 주장도 제기될 수 있다.

그러나 입법기술적인 측면에서, 분쟁이 발생할 때 마다 단행법률을 제정한다는 것은 입법경제성과 실효성에 있어서 의문이 있을 뿐만 아니라, 지방분권과 더불어 지방자치단체의 자치권한 즉 고유사무의 영영이 확대되고 있기 때문에 이러한 고유사무에 관한 분쟁²³⁾에 관해서도 하나하나 단행법률로 컨트롤 한다는 것은 지방자치의 근본이념과도 배치되는 것이라 생각한다.

2. 행정과정을 통한 환경분쟁의 해결

(1) 환경분쟁조정기구의 행정절차적인 정비²⁴⁾

환경분쟁의 경우 사후적인 분쟁해결수단의 정비도 중요하겠지만, 환경피해는

22) 법안 제3조에서 갈등은 “공공기관이 법령 또는 자치법규를 제정 또는 개정하거나 구체적인 사실에 관하여 법령 등을 집행하는 과정 또는 정책·사업계획을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌”로, 갈등영향분석은 “공공정책등을 수립·추진함에 있어서 공공정책등이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 수립하는 것을 말한다”고 하고 있다. 이러한 법안제정 당시의 논의를 바탕으로 법제도적인 관점에서의 갈등과 갈등영향분석의 가능성을 주장하는 이도 있을 수 있다. 그러나 법안은 갈등의 ‘예방’에는 긍정적인 효과가 있다고 하더라도, 구체적인 사안이 분쟁으로 발전하였을 경우의 효과적인 해결방안으로는 미비하다는 점을 인정하지 않을 수 없다.

23) 현재에도, 지방자치법과 동법시행령 별표1에 의하면 환경행정과 관련된 많은 부분이 지방자치단체의 고유사무로 되어 있다. 예를 들어, 화장장의 설치 운영이나 일반 폐기물의 처리에 관한 업무는 지방자치단체의 사무로 되어 있다.

24) 길준규, 전계논문, 37면.

그 원인이 다양하고 피해가 광범위하며, 분쟁발생의 경우 인과관계의 규명이나 또 그 입증책임이 어렵다는 특성을 가지고 있다. 따라서 환경분쟁 발생 이전에 분쟁예방을 위한 사전적인 행정절차의 정비도 중요하다고 하겠다. 따라서 환경영향평가의 대상이 되지 않는 사업에 대한 사전환경성 검토제도나, 환경영향평가제도의 활성화 등도 분쟁해결을 위한 사전적인 절차로서 중요하다고 하겠다.

이 중, 사전환경성 검토제도는 국책사업의 경우 사업의 타당성 조사단계에서 사전환경성 검토제도를 실시하도록 하기 위하여 도입된 제도이다. 사전환경성 검토제도란 '환경에 영향을 미치는 행정계획과 개발사업의 수립이나 승인 이전의 단계에서 환경에 대한 평가를 하여 환경에 대한 배려를 하도록 하는 제도'를 말한다. 즉 환경영향평가의 대상이 되지 않는 사업을 대상으로 한다. 이러한 사전환경성 검토제도를 적극적으로 활용하여 분쟁을 사전에 예방하는 것도 하나의 방안이라고 본다.

그리고 환경영향평가법상의 협의제도를 적극 활용하는 것도 사전예방절차로서 유효하다. 환경분쟁소송의 경우, 우리 사회에 많은 환경법적 이슈를 던져 주었던 도롱뇽소송 등에서 보는 바와 같이, 사전영향평가의 실시나 그 효과의 산정 등에 관한 문제가 중점적으로 거론되고 있고, 또 분쟁의 핵심사항으로 되어 사법심사에서도 중요한 논점이 되고 있다. 따라서 국책사업상의 인허가 승인을 받은 기관은 환경부 장관과 협의하는 제도에 근거하여, 협의의견을 사업자에 통보(環境·交通·災害 등에 관한 影響評價法 제20조 4항), 반영여부의 통보(동법 제21조), 협의내용의 이행의 의무와 사후조사(동법 제25조, 제27조), 승인기관과의 협의내용의 관리, 감독(제26조) 등을 보다 충실히 이행하는 것도 분쟁예방을 위한 하나의 방안이라 하겠다. 그 외 환경분쟁을 유발시킬 우려가 있는 광역에 걸치는 국책사업 등의 경우, "국토계획법"상의 상호간에 협의와 조정절차를 이용하는 것도 중요하다고 본다.

이처럼 당연한 것이기는 하지만, 지방자치단체간의 환경분쟁해결을 위한 사전적인 절차로서 행정계획수립이나 인허가 과정에서 요구되는 사전절차나 영향평가 등을 관련법령의 규정에 보다 충실하게 적용하는 것이 우선적으로 필요하다고 하겠다.

(2) 대체적 분쟁해결제도(alternative dispute resolution, ADR)의 활성화

(가) ADR의 내용과 우리나라의 제도도입의 현황

미국 등에서 활용되고 있는 대체적 분쟁해결제도도 지방자치단체간의 환경분쟁해결을 위한 제도적 장치의 하나로 활용할 수도 있다. 우선 이 ADR에 관해서 약간 고찰하면 다음과 같다.

ADR은 전통적인 사법절차를 대체하는 것으로 구속력의 여부나 제3자의 개입 여부 및 역할 등에 따라 견해가 다르지만 일반적으로 다음과 같이 설명되고 있다.²⁵⁾ 즉, 현대 사법제도의 취약점인 소송지연과 소송비용의 증대를 극복하고, 법원의 소송부담도 경감시키고 당사자자치도 보장하는 차원에서 이 제도가 도입되었다고 한다. 이처럼 ADR은 소송에 대한 대안으로서 제시된 분쟁해결방법이라는 측면에서 소송외적인 분쟁해결절차라고 할 수 있다. 이처럼 ADR은 소송절차에 의한 판결에 의하지 아니하고 분쟁을 해결하는 것을 말한다.²⁶⁾

ADR은 초기에 소송을 대체하기 위한 방안으로 대두되었지만, 다음과 같은 다양한 이념도 내포하고 있다. 즉, 첫째, 당사자자치의 원칙이 반영된다는 점이다. 즉, 당사자는 분쟁해결의 과정에서 절차와 결론에 대한 결정권한과 선택권한을 가지고 있다는 것이다.

소송과는 달리 협상의 경우에는 당사자는 절차에 참여하는 것에서부터 합의결과에 이르기까지 전 과정에서 당사자의 의사가 중요시 된다. 구속적 절차인 중재인 경우에도 당사자합의에 의해 중재가 개시되고, 중재인 선정 등 중재절차 진행에 있어서 당사자의 의지가 반영될 여지가 많다. 여기에서 더 나아가 ADR에서 당사자는 분쟁해결 과정과 결과에 대해 스스로 결정하고, 제3자에게 권한의 일부를 위임하는 경우에도 합의에 의해 위임이 이루어지며, 이러한 결과에 대해 책임을 진다는 점에서 민주주의의 원칙을 반영하고 있다고 볼 것이다.²⁷⁾ 둘째, 엄격

25) William Twining, "Alternatives to What : Theories of Litigation, Procedure and Dispute Settlement in Anglo-American Jurisprudence Some Neglected Classics," 56 Mod. L. Rev. pp.380-383.

26) Jethro k. Lieberman & James F. Henry, " Lessons from the ADR Movement", 53 U. Clev. L. Rev., Spring(1986), pp425-426.

한 법치주의가 완화되어 당사자의 편의를 일차적으로 고려한다. 셋째, 분쟁해결의 폭이 더 넓고 분쟁해결결과가 분쟁의 실체에 근거한 결정과 유사하게 될 가능성이 많다. 넷째, 당사자에게 학습효과를 제공하고 이를 통해 사회발전의 토대를 제공한다. 다섯째, 현대사회의 분쟁은 더욱 복잡하고 다원적이며 다수가 관련된 분쟁이 증가하고 있는데, ADR절차가 이러한 분쟁해결에 더욱 적합한 경우가 많다. 여섯째, 당사자에게 사법예의 접근 기회를 더욱 다양하고 쉽게 할 수 있도록 도와준다는 것이다.

이들을 종합하면 ADR은 분쟁당사자들이 자신들의 분쟁을 자체적으로 해결함으로써 쌍방 모두 승리하는 윈윈결과(win-win outcome)에 그 목표를 두고 있다고 할 수 있다.²⁷⁾ 또한 이 ADR은 국내의 분쟁해결 뿐만 아니라, 국제적인 거래에서 일어나는 외국기업과 발생한 분쟁을 준거법과 관할재판권 등의 복잡한 문제를 배제하고 해결할 수 있는 분쟁해결제도라는 국제성도 가지고 있다.²⁹⁾

우리나라에서도 이러한 ADR제도는 일부 도입되고 있다. 그 중에서도 대한상사중재원의 알선·조정·중재와, 환경분쟁조정위원회의 알선, 조정, 재정활동이 그에 해당된다고 볼 수 있을 것이다.³⁰⁾ 우리의 환경분쟁조정위원회에 대해서는 지면의 관계상 구체적인 것은 생략하나, 조정과 중재합의 중심의 활동을 하고 있고 최근 활발한 역할로 주목받고 있음은 주지의 사실이다. 이러한 ADR제도가 지방자치단체간의 환경분쟁에도 가능하도록 보다 구체적인 제도적 보완이 필요하다고 생각한다.

(나) 일본의 ADR기본법

일본의 경우는 주지하는 바와 같이 사법제도개혁을 위해 내각 산하에 사법제도

27) 김경배, “한국 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 제도화 및 발전방안에 관한 연구”, 『산업경제연구』 제18권 제1호, 2005.2, 253면의 주(6)에서 재인용.

28) 김경배, *ibid.* 그 외, 송상현, “소송에 갈음하는 분쟁해결방안(ADR)의 이념과 전망”, 『민사판례연구XIV』, 민사판례연구회(편), 박영사, 411면.

29) 신군제, “협상, 조정 및 중재의 유용성 비교”, 『중재』 제311호(2004), 대한상사중재원, 52면.

30) 그 외, 민사조정법에 의한 법원의 민사조정제도, 소비자법에 의한 소비자분쟁조정위원회, 전자거래기본법에 의한 전자거래분쟁조정위원회 등의 제도가 도입되어 있다.

개혁심의회를 설치하여 2001년 6월12일 의견서를 확정하고 이를 기초로 대폭적인 사법제도개혁을 추진하였다. 그 가운데 국민의 기대에 부응하는 사법제도의 구축을 위해서는 국민의 요구에 맞게 다양한 분쟁해결수단을 선택할 수 있도록 할 필요가 있다는 의미에서 재판외 분쟁해결수단의 확충, 활성화를 도모하도록 제안하고 있다.

이러한 일본의 사법제도개혁심의회 제안과 최근의 세계적인 동향에 따라 ADR에 관한 기본법적인 규범을 제정하려는 노력이 진행된 결과, 지난 제161회 국회에서 '재판외 분쟁해결절차의 이용에 관한 법률'(이른바 'ADR법')이 가결, 성립되어 2004년 12월 1일 법률 제151호로 공포되기에 이르렀다.³¹⁾ 일본의 행정형 ADR에 해당하는 것으로는 중앙노동위원회, 선원노동위원회, 증권거래감독위원회, 국민생활센터(소비자고충처리전문위원회), 공해심사회, 소비자생활센터 등이 있으며, 민간형 ADR 기관으로는 교통사고분쟁처리센터, PL센터, 일본방문판매협회, 각 변호사회의 중재센터 등이 있다.³²⁾

(3) 집단적 環境紛爭解決節次의 보완

집단적 환경분쟁의 경우 환경분쟁의 심각성이나 환경분쟁의 원인이 되는 환경오염의 특성을 감안할 때 전통적인 소송구조 하에서 이 문제를 충분히 처리할 수 있느냐 하는데 대해서는 기본적인 의문이 든다. 따라서 독일의 자연보호법(NatSchG)에서 부분적으로 도입된 환경법상의 단체소송(Verbandsklage)이라든가, 미국에서 허용하는 대표당사자소송(class action), 대기정화법상의 시민소송(citizen suit)이나, 공익소송(public action)과 같은 소송유형을 인정하여야 한다고 주장하는 이도 있다.³³⁾ 이러한 주장을 지방자치단체간의 환경분쟁에도 적용할 수 있을 것인가에 대해서는 또 다른 논쟁이 있을 수 있겠지만, 한 지방자치단체의 개발행위

31) 일본의 ADR법에 관한 국내문헌으로는, 정영수, "일본의 ADR법에 관한 紹介", 「중앙법학」 제7집 제1호(2005.2), 389면 이하에 상세한 설명이 있다.

32) 유병현, "ADR의 발전과 법원의 조정의 효력", 「법조」 573(2004.6), 43면 참조.

33) 홍준형, 전계논문, 328면.

등으로 인하여 인근 지방자치단체의 주민의 대표가 당해 지방자치단체에게 적극적으로 대처할 것을 요구할 수 있도록, 일정한 자격을 가진 시민단체나 주민대표에게 당사자격격을 부여하는 것도 고려해 볼 만하다고 생각한다.³⁴⁾

3. 지방자치법상의 지방자치단체분쟁조정위원회의 활성화 방안

(1) 직권조정제도의 강화

우리 지방자치법상 제140조의2 제2항의 지방자치단체분쟁조정위원회의 사무관할을 보면, 지방자치단체간의 모든 분쟁은 지방자치단체분쟁조정위원회를 중심으로 해결하도록 하고 있다. 따라서 행정협의회 등에서 합의되지 않은 분쟁은 의무적으로 지방자치단체분쟁조정위원회에 조정신청을 하도록 강제조정 내지는 직권조정제도를 확립할 필요가 있다. 그러기 위해서는 기존의 지방자치단체분쟁조정위원회를 활성화시켜서 실질적이고 실효성 있는 조정권을 행사할 수 있게 해야 한다.³⁵⁾ 이를 위해 지방자치단체분쟁조정위원회의 조직구성, 운영, 기능 및 권한이 강화되어야 할 것이다.³⁶⁾

(2) 지방자치단체분쟁조정위원회의 대통령직속으로의 체계개편의 필요성

현재 행정자치부장관 관할하에 있는 지방자치단체분쟁조정위원회를 대통령직속기구로의 체계개편도 한번 논의해볼 시기라고 생각한다. 환경분쟁의 경우, 위원공단의 예에서 보는 바와 같이 때로는 그 분쟁지역이 광역화 되는 추세에 있고, 지방분권의 시대에는 광역자치단체장의 권한과 지위가 예전과 달라 광역자치단체

34) 현재 우리 환경분쟁조정법 제26조에 의하면, 다음 각호의 요건을 갖춘 환경단체는 중대한 자연생태계파괴로 인한 피해가 발생하였거나 발생할 위험이 현저한 경우에는 위원회의허가를 받아 분쟁당사자를 대리하여 위원회에 조정을 신청할 수 있다고 하고, 첫째 민법 제32조의 규정에 의하여 환경부장관의 허가를 받아 설립된 비영리법인일 것, 둘째 정관에 의하여 환경보호 등 공익의 보호와 증진을 목적으로 하는 단체일 것, 셋째 기타 대통령령이 정하는 요건에 해당할 것을 요구하고 있다.

35) 金弼斗, “地方自治團體 相互間 葛藤解消方案”, 韓國地方行政研究院 研究報告書(96-3), 81면.

36) 同旨, 金弼斗, *ibid.*

간의 분쟁의 해결에는 행정자치부 소속의 분쟁조정위원회로서는 아무리 그 독립성이 보장된다고 하더라도 정치적인 해결능력이 떨어질 수밖에 없다. 대통령 직속의 기구로 개편하여 보다 강력한 권한과 실질적인 재결권을 부여하는 것이 바람직하다고 생각한다. 미국의 경우 대통령 직속으로 행정위원회 형태의 ‘환경위원회(Council on environmental Quality)’를 두고 있는 것은 우리에게 시사하는 바가 크다고 본다.

4. 지방자치단체 상호간의 분쟁을 전담하는 준사법기관으로서의 환경분쟁조정위원회의 설치

지방자치단체간의 분쟁해결을 위한 효율적인 방안의 하나로서 필자가 생각하는 것은 지방자치단체간의 분쟁을 전담할 준사법기관의 설치이다. 이러한 준사법기관의 성격을 가진 것으로 일본의 國地方係爭處理委員會를 들 수 있는데 이에 관하여 잠시 살펴보면 아래와 같다.

일본의 경우 국가와 지방자치단체간의 조정은 대등, 협력이라는 관점에서 기본적으로는 중앙행정기관에 의한 행정통제에 의할 것이 아니라, 공정하고 투명한 국회에 의한 입법통제와 법원에 의한 사법적 통제에 가능한 한 맡긴다고 하고, 이를 위해 국가와 지방자치단체간의 분쟁처리절차로서 ‘國地方係爭處理委員會’를 설치하고 있다.³⁷⁾

이 위원회를 필자가 본고와의 관련에서 주목하고 있는 이유는, 첫째 이 기구가 독립된 기구로서 국가와 지방자치단체간의 분쟁을 해결하기 위한 전문위원회라는 점이며, 둘째 분쟁을 해결하기 위한 하나의 독립된 시스템을 가지고 있다는 점이다. 일본의 2000년 개정 지방자치법에는 國地方係爭處理委員會³⁸⁾를 설치하고

37) 이 國地方係爭處理委員會에 관한 자세한 것은, 줄저, 「현대행정과 지방자치법」(제6장 : 일본지방자치법상의 제3자 기관을 통한 국가와 지방자치단체간의 분쟁처리절차), 2002, 세종출판사, 169면 이하 참조.

38) 국가와 지방자치단체간의 분쟁해결을 위한 제3자 기관이라는 의미이다. 일본 실정법상의 ‘國’개념은 지방자치단체에 대한 상대적인 개념으로 중앙정부를 의미한다. 지방자치단체와 국가 모두를 의미 할 때는 ‘國家’라고 하는 것이 일반적이다. 따라서 본고에서는 이 위원회

이 위원회에 대한 심사신청의 대상으로 되는 것은, '지방자치단체에 대한 국가의 관여' 중에서, 시정의 요구, 허가의 거부 및 처분 기타 공권력의 행사에 해당하는 것과 부작위 및 협의이다(법 제250조의13 제1항~제3항)고 하고 있다.

이 위원회의 분쟁의 해결방법에 대해서는 법의 추진과정에서는 裁定능력을 위원회에 부여하여 구속력을 인정하였지만, 최종적으로는 '권고'로 바뀌어 명확한 법적 구속력이 사라져 버렸다.³⁹⁾ 물론 이 위원회에 심사신청을 한 보통지방자치단체의 장 그 외의 집행기관은 당해 심사의 신청과 관련된 국가관여의 취소 또는 국가의 부작위에 대한 違法確認의 소를 제기할 수 있다고 하여 권고에 불복할 경우에는 사법부에 소를 제기할 수 있도록 하고 있다.

이 위원회는 초기에는 많은 주목을 받고 출발했지만, 결국은 그 분쟁해결방법이 '권고'라는 한계에 부딪혀 지금까지 단 한건의 권고만 행하는 유명무실한 기구로 전락되어 버렸다.

우리의 경우 환경분쟁을 전담할 제3의 독립기구로 준사법기구를 설치할 때 가장 염두에 두어야 할 부분이 바로 법적효력의 담보문제임을 일본의 사례에서 알 수 있는 부분이라 하겠다. 독립기구로 하되, 재결능력을 부여해야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

IV. 결론

이상에서 필자는 지방자치단체간의 환경분쟁을 해결하기 위한 여러 방안들을 고찰해 보았다. 행정적인 절차나 행정상의 제도를 통하여 환경분쟁을 해결하는 방법, 사법 절차를 통한 분쟁해결 방법, 그리고 제3의 독립된 기구를 통하여 이를 통한 분쟁해결방법 등을 제안해 보았다.

의 역할이 중앙정부와 지방자치단체간의 분쟁해결을 위한 기관을 의미하고 있으므로, 그 대로 國이라는 용어를 사용하기로 한다.

39) 졸저, 전거서, 185면 참조.

어떤 제도가 얼마나 효과적인 해결수단으로 작용할 지에 대해서는 향후 더욱 많은 검토가 필요한 부분이라 하겠지만, 필자로서는 우리 지방자치법 제140조의 2의 분쟁조정위원회의 기능을 조정하고 위상을 격상시키며, 이 위원회의 결정에 법적구속력을 주도록 하는 것이 가장 바람직한 방안이 아닐까 하고 생각해 본다. 즉 분쟁조정위원회를 대통령직속의 독립기구로 위상을 격상시키며, 그 기능에 대해서도 지방자치법에 '지방자치단체간의 환경분쟁'도 조정의 대상이 됨을 명기하여 두는 것이 필요하다고 본다. 이 때, 환경분쟁조정법상의 환경분쟁조정위원회를 보다 더 강화하여 그 전문성을 제고하는 방법이 낫지 않겠느냐는 반론도 제기될 수도 있다. 그러나 첫째, 법인격을 가진 법적으로는 대등한 행정주체 상호간의 분쟁이 지방자치단체 상호간의 분쟁인 만큼 대통령 직속의 독립기구에서 처리하도록 하는 것이 지방분권의 시대에도 어울리며, 둘째 지방자치단체간의 환경분쟁은 여러 요인에 기인하는 경우가 많은 만큼 환경분쟁조정법상의 환경문제에만 국한된다고는 할 수 없는 경우도 예정 할 수 있다. 따라서 환경분쟁 뿐만이 아니라 환경과 관련된 다양한 종류의 분쟁도 상정하고 있는 지방자치법상의 분쟁조정위원회를 전문화해 나가는 것이 보다 효율적이라고 생각한다.⁴⁰⁾ 그렇지만 이 위원회의 조정이 끝난 후에도 법원에의 제소권은 인정하여 최종적으로 사법부의 심판을 받을 권리는 담보해 주어야 한다.

마지막으로 이와 같은 환경분쟁을 효율적으로 해결하기 위해서는 분쟁의 원인이 되는 원인규명이 먼저 철저히 이루어져야 함은 물론이다. 즉 지방자치단체간의 환경분쟁에도 原因者責任의 原則이 적용되어야 한다는 것이다. 환경오염의 올바른 해결은 무엇보다도 환경오염의 주요원인이 무엇이며 그것을 제공한 자가 누구인가를 명백히 하는데서 출발하지 않으면 안 된다. 이러한 기준을 제공해 주는 환경법의 원리가 바로 원인자책임의 원칙인데, 이 원칙은 환경오염의 원인을 제공한 자에게 그 책임정도에 따라 차별화된 강도의 규제와 사회적 비용의 부담을 요구한다.⁴¹⁾ 그러나 무엇보다도 지방자치단체간의 환경분쟁을 효율적으로 해결

40) '지방자치단체간 환경분쟁조정특별위원회'의 설치 등은 그 하나의 방안이 될 것이다.

41) 홍준형, 전계논문, 322면.

하기 위해서는, 지방분권의 흐름 속에 싹트기 쉬운 이웃 지방자치단체에 대한 부정적인 갈등관을 극복하여야 하고, 당사자간 해결우선의 원칙아래 상호신뢰를 기반으로 끊임없는 대화를 통한 협상에 임해야 할 것이며, 환경과 관련된 행정의 전 과정을 공개하는 등 행정의 투명성과 주민참여를 보장하는 것이야말로 환경분쟁을 미연에 방지하는 것은 시발점임은 논의의 여지가 없다 하겠다.

[후기] 학술대회 당일 토론자로 참가하시어, 줄고에 대해 정치한 비판과 정성어린 지적을 해 주신 한국법제연구원의 장선희 박사님께 진심으로 감사를 드립니다. 또한 부족한 발표에 대해 조언을 해 주신 경북대의 김창조 교수님, 영남대의 김현준 교수님께도 감사의 말씀을 드립니다. 이번 논문에서 검토하지 못했던 부족한 부분들에 대해서는 향후 계속 검토·보완해 나갈 것을 약속드립니다.

참고문헌

- 강재규, 『미국환경법과 법원』, 세종출판사, 1998.
- 길준규, “환경분쟁해결을 위한 행정절차법적 검토”, 『환경법연구』 제26권 제4호.
- 김경배, “한국 대체적 분쟁해결제(ADR)의 제도화 및 발전방안에 관한 연구”, 『산업경제연구』 제18권 제1호, 2005.2.
- 박균성·함태성, 『환경법[제2판]』, 박영사, 2006.
- 안성호, “지방정부간의 갈등관리와 중앙정부의 역할”, 『한국행정연구』, 한국행정연구원, 1994년 가을호.
- 정영수, “일본의 ADR법에 관한 소개”, 『중앙법학』 제7집 제1호, 2005.2.
- 중앙환경분쟁조정위원회 홈페이지. <http://edc.me.go.kr/>
- <http://www.soumu.go.jp/kouchoi/knowledge/nenji/index.html>
- 천병태·김명길, 『환경법[제2판]』, 삼영사, 2002.
- 최우용, “일본 환경분쟁조정제도의 내용과 과제”, 『공법학연구』 제6권 제1호, 2004.9.
- _____, 『지방자치법 강의』, 동아대학교 출판부, 2004.
- _____, 『현대행정과 지방자치법』, 세종출판사, 2002.
- 최철호, “일본의 공해분쟁처리제도”, 『公法學研究』 제5권 제2호, 한국비교공법학회, 2004.5.
- 한국지방자치법학회 편, 『지방자치법주해』, 박영사, 2004.
- 홍준형, “지속가능한 발전을 위한 중앙-지방간 환경정책 협력체제의 구축방안 - 법제도적 접근-”, 한국행정학회 학술대회 발표논문집, 2001.
- _____, “환경분쟁과 분쟁해결제”, 『환경법연구』, 1996.
- 公害等調整委員會, 『公害紛争處理白書』, 2002.
- 錦貫芳源, “民事上の紛争に對する行政委員會の裁定の法律的性質”, 『獨協法學』 第18号, 1982.
- 南博方, 『紛争の行政解決手法』, 有斐閣, 1993.

- 南博方・西村淑子, “公害紛争處理の現状と課題”, 増刊 ジュリスト「環境問題の行方」, 有斐閣, 1999.
- 東京海上火災保險株式會社編, 「環境リスクと環境法」, 有斐閣, 1993.
- 山村恒年, 「環境法入門」, 昭和堂, 1997.
- 松村弓彦, 「環境法」, 成文堂, 1999.
- 阿部泰隆, 「行政の法システム(下)[新版]」, 有斐閣, 1997.
- 阿部泰隆・談路剛久編, 「環境法」, 有斐閣, 1995.
- 岩田幸基 編, 「公害對策法解説」, 新日本法規, 1971.
- 原田尚彦, 「環境權と裁判」, 弘文堂, 1997.
- 原田尚彦, 「環境法(補正版)」, 弘文堂, 1994.
- 日本法律家協會編, 「準司法的行政機關の研究」, 有斐閣, 1975.
- 畠山武道・木佐茂男・古城誠, 「環境行政判例の總合的研究」, 1995.
- 中央公害審査委員會事務局監修(公害紛争處理制度研究會), 「公害紛争處理法の解説」, 東京法令出版, 1970.
- Gladwin, Thomas N, "Patterns of Environmental Conflict Over Industrial Facilities in the United States, 1970-78". in Robert W. Lake. *Resolving Locational Conflict*. New Jersey: The State University of New Jersey Press, 1987.
- Glasbergen, Pieter, *Managing Environmental Disputes*. Kluwer Academic Publishers, 1995.
- Rhodes, R., "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies*. 44(4): 1996, 652-667.