

## 대안적 분쟁해결(ADR)을 통한 공공갈등의 관리: 해외사례 비교분석

심준섭\*

### 논문 요약

다양한 행위자들이 수평적인 관계 속에서 정책과정에 적극적으로 개입하는 참여적 거버넌스로 패러다임이 빠르게 전환되면서 과거와 같은 재판 중심의 사법적 분쟁해결 제도는 더 이상 효과적인 갈등관리 기제로 작동하기 어렵게 되었다. 정책 참여자들간 신뢰에 기반한 적극적이며, 참여적인 갈등관리 방안들을 적극적으로 모색해야만 하는 시점이다. 이러한 상황에서 대안적 분쟁해결(ADR)은 민간부문 갈등뿐만 아니라 공공갈등의 효과적인 관리방안으로 부각되고 있다. 본 연구는 미국, 영국, 프랑스, 일본 등 해외 주요국의 ADR 제도들에 대한 비교분석을 통해 국내 공공갈등의 관리방안으로서 ADR의 개념을 확장하고, 행정형 ADR 제도를 중심으로 ADR의 활성화를 위한 방안들을 모색하고자 하였다.

주제어: 공공갈등, 갈등관리, 대안적 분쟁해결(ADR), 행정형 ADR

## I. 서론

갈등은 다원화된 현대 사회에서 필연적으로 발생하는 현상 중 하나이다. 개인, 집단, 조직 등 다양한 수준의 구성원들이 공존하는 사회에서 필연적으로 갈등은 발생할 수밖에 없다. 사회 구성원들은 각자 자신만의 가치관, 이해관계, 자원, 기대, 요구 등을 가지고 있기 때문에 모두의 욕망이 동시에 충족되기는 사실상 불가능하다. 인류의 역사는 다양한 분쟁과 갈등을 해결하기 위한 수단과 방법이 개발되고 세련화되어 온 과정이라고 해도 과언은 아니다. 가장 전통적이며 합리적이라고 여겨졌던 분쟁해결 방법은 법의 절차를 따르는 것이었다. 법률에 명시된 내용과 절차들을 따라 성공적으로 갈등해결이 가능할 것으로 보았으며, 특히 재판은 갈등해결의 최고 수단으로 여겨져 왔다. 재판에 의한 분쟁해결이 모두에게 만족스런 결과만을 주었다면, 소송 이외의 대안을 찾을 이유는 없었을 것이다. 그러나 1970년대 이후 미국을 중심으로 지나친 시간 지연, 비용, 경직성, 과도한 법기술주의적 접근(technicality) 등으로 인해 사법제도에 대한 시민들의 불만이 증폭되었다(Stone, 2004). 특히, 소송 중심의 사법적 분쟁해결 절차는 근본적으로 불신(distrust)을 기반으로 작동하며, 따라서 소송은 형식적이며, 교묘하며, 분열적이며, 시간 소모적이며, 왜곡적이라는 비판에 직면하였다(Lieberman & Henry, 1986). 이러한 재판 중심의 사법적 분쟁해결의 한계를 극복하기 위한 대안으로 대안적 분쟁해결(이하 ADR: Alternative Dispute Resolution)이 부각되고 있다(Mnookin, 1998; Pirie, 2000; Stone, 2004).

과거 정부에 의한 명령과 통제(command and control) 시대에 사법적 분쟁해결은 권위주의적 정부결정의 방어기제로 이용되었다. 특히, 법원의 판결은 하향식 정책결과와 결합되어 정부의 밀어붙이기식 DAD(결정-공표-방어: Decide-Announce-Defend) 접근을 정당화하는 수단으로도 악용되었다(Ducsik, 1978). 이 과정에서 사법적 갈등해결 절차는 공공갈등을 적극적으로 관리하기 위한 시스템이 아닌 정책의 합법성 관점에서 정책대상자들에게 발생하는 재산적 피해를 시혜적으로 보상 또는 구제하는 수단으로서의 기능에 초점이 맞춰졌다(심준섭, 2012). 그 결과, 대규모 국책사업들에서 시민단체 또는 주민대표 주도의 사업중지 가치분 신청과 같은 소송들이 빈번하게 발생하였다. 그러나 법원의 합법성 중심 판단은 대부분 정부에게 유리한 판결로 이어졌고, 재판 결과에 대한 시민단체와 주민들의 불만이 오히려 확대되는 경우가 많았다.<sup>1)</sup> 더 큰 문제는 장기간의 소송과정에서 정부와 주민 간 신뢰 부족으로 인해 발생하는 소통의 실패가 공공갈등의 해결을 더욱 어렵게 만들었다는 점이다(Lieberman & Henry, 1986). 이처럼 재판을 통한 공공갈등 관리 시도들이 정부와 주민 간 갈등을 오히려 증폭시키는 요인이 되고 있음에도 불구하고, 정

1) 새만금 사업(2003년 7월), 신월성 원전 1,2호기 건설(2007년 11월) 등이 대표적인 사례들이다.

부나 공공기관의 갈등관리는 여전히 권위주의적인 DAD 방식을 크게 벗어나지 못하였다(나태준·박재희, 2004; 한국행정연구원, 2016).

2000년대 이후 국내에서도 다양한 행위자들이 수평적인 관계 속에서 정책과정에 적극적으로 개입하는 참여적 거버넌스로 패러다임이 빠르게 전환되면서 과거와 같은 소송제도는 더 이상 효과적인 갈등관리 기제로 작동하기 어렵게 되었다. 과거 권위주의 정부 하에서 갈등을 무조건 억제하거나 무시하던 전략도, 법률적 소송을 통해 이해관계의 충돌을 해결하려는 접근법도 더 이상 효과적인 갈등관리 방안이 되기는 어려워졌다. 정책 참여자들간 신뢰에 기반한 적극적이며, 참여적인 갈등관리 방안들을 적극적으로 모색해야만 하는 시점이다(Lan, 1997). 이러한 상황에서 대안적 분쟁해결(ADR)은 민간부문 갈등뿐만 아니라 공공갈등의 효과적인 관리방안으로 부각되고 있다(Holzinger, 2001; Lan, 1997; Nabatchi, 2007; Purdy & Gray, 1994; 김남철, 2006; 나태준·박재희, 2004; 심준섭 외, 2013).

국내에서도 ADR에 대한 관심이 확대되면서 소송을 통한 갈등해결을 대체하려는 ADR 제도들이 추진 또는 운영되고 있다. 특히, 중앙과 지방정부의 조직 또는 독립된 위원회를 활용해 공공갈등의 관리와 해결을 도모하는 다양한 행정형 ADR 기구들이 운영되고 있다. 행정형 ADR은 분쟁해결을 위한 사회적 비용을 절감하고, 사회적 자원을 증진시킴으로써 사회적 안정 및 통합에 기여한다(Holzinger, 2001; 김봉철, 2021). 그러나 ADR 기구들이 정책과정에서 발생하는 다양한 참여자들 간 갈등을 해결할 수 있는 대안적 기제로 평가되고 있음에도 불구하고, 여전히 국내 공공갈등에 대한 행정형 ADR의 활용은 상당히 미흡한 수준이다. 이러한 배경에는 ADR에 대한 많은 국내외 선행연구들에도 불구하고, 공공갈등 관리 관점에서 ADR 개념을 보다 분명하게 정의하고, 다양한 행정형 ADR 기제들을 개발 및 활용하기 위한 연구가 매우 미흡했던 점이 주요 원인으로 지적되고 있다. 특히, 공공갈등 관리방안으로서의 ADR은 여전히 불분명한 개념이며, 어떤 ADR 기법들이 공공갈등 관리를 위해 활용 가능한가에 대한 논쟁 역시 계속되고 있는 상황이다.

이러한 상황에서 본 연구는 해외 주요국의 ADR 제도들에 대한 비교분석을 토대로 국내 공공갈등의 관리방안으로서 ADR의 개념을 명확하게 정의하고, ADR을 활용한 공공갈등 관리 방안들을 모색하고자 한다. 특히, 본 연구는 행정형 ADR 제도를 중심으로 공공갈등의 새로운 관리방안을 탐색하고자 한다.

## II. 문헌검토

### 1. 공공갈등관리 관점에서 ADR 개념의 확장 필요성

ADR(Alternative Dispute Resolution)은 사법적 절차인 재판에 의하지 않고 분쟁을 해결하는 다양한 방법 및 수단들을 총칭하는 표현으로, ‘적절한 분쟁해결(appropriate dispute resolution)’ 또는 ‘우호적 분쟁해결(amicable dispute resolution)’로도 불린다(Nolan-Haley, 2008). ADR은 분쟁해결 비용을 절감하며 최종적인 해결책의 품질을 제고하는데 기여함으로써, 그 활용이 빠르게 확대되고 있다(Lieberman & Henry, 1986; 홍준형, 2010). 그러나 이처럼 포괄적이며 추상적인 정의를 제외하면 ADR이 정확하게 무엇인지에 대해서는 합의된 견해를 찾아보기는 어렵다(Lieberman & Henry, 1986). ADR에 대한 분명한 개념 정의의 부재는 공공갈등에 대한 ADR의 활용을 어렵게 만드는 주요 원인이 되고 있다.

ADR에 대한 개념 정의는 크게 협의적 접근과 광의적 접근으로 구분될 수 있다(심준섭, 2012). ADR에 대한 일반적인 시각으로서 협의적 접근은 소송절차를 통한 당사자 간 분쟁해결의 한계를 극복하기 위한 대안으로서 ADR의 중요성을 강조한다. Lieberman & Henry(1986, pp. 425-426)는 “ADR은 1) 모든 당사자들에게 이익이 되도록 법원 밖에서 법적 분쟁이 해결되도록 허용하며, 2) 전통적인 소송절차와 지연으로 인한 비용을 절감하며, 3) 재판으로 갈 가능성이 높은 법적 분쟁을 예방하는데 목적을 둔 일련의 절차와 기법들을 의미한다”고 정의한다. 비슷하게, Mnookin(1998)은 “ADR은 법정 밖에서 법적분쟁의 해결을 목적으로 활용되는 일련의 실무와 기법들을 의미한다”고 본다. 보다 구체적으로, Nolan-Haley(2008)은 ADR을 “분쟁에 대한 법원의 판결을 대신하는 협상, 조정, 중재, 약식재판, 요식 재판(summary trial)과 같은 대안들을 포괄하는 용어”로 정의한다. 이처럼 법학을 중심으로 하는 협의적 접근은 특히 사적 주체들 간 분쟁의 해결 수단으로서 제3자 개입을 통한 분쟁 해결에 초점을 맞추고 있다. 따라서 주로 민사사건과 관련한 개인 간 분쟁이나 갈등을 해결하기 위해 소송 전에 중립적인 제3자가 개입하는 방법과 절차들이 ADR의 범주에 포함된다. 대표적으로, 소송 이외의 절차로서 중재, 조정, 촉진(화해), 협상 등이 ADR 기제로 강조된다. 법원의 판결이 공식적이며 내재화된 방식으로 분쟁을 해결하는 것이라면, ADR 기제들은 보다 자율적인 방식으로 분쟁을 해결하기 위한 수단이다. 이러한 의미에서 ADR은 외생적 분쟁해결(external dispute resolution)로도 여겨진다.

반면, 광의적 접근은 다양한 수준 및 행위자간 분쟁과 갈등에 대한 참여적 갈등관리(participatory conflict management) 방안으로서 ADR을 강조한다. 이 시각은 법적 절차 외에 모든 가능한 민주적인 분쟁해결 절차들이 ADR의 범주에 포함될 수 있다고 본다. 광의적 접근은 기존의 협의적인

ADR 개념이 정책갈등을 포함한 다양한 사회갈등에 대한 대안적 관리방안을 제공하기에 매우 불충분하다는 비판에 근거하고 있다. 대표적으로, Ware(2007)는 소송 외에 법적으로 허용되는 ‘모든’ 분쟁해결 절차들을 포함하는 개념으로 폭넓게 ADR을 정의한다. 정책갈등의 관리 관점에서 O’Leary & Raines(2001)는 ADR을 소송이나 전통적인 규칙제정 절차들에 비해 효과적인 문제해결 또는 정책결정 방법으로 이해한다. Nabatchi(2007)는 대안적 분쟁해결 또는 적절한 분쟁해결은 소송 및 행정심판과 같은 전통적인 사법 및 행정분쟁 해결절차 대신 사용되는 광범위한 유형의 갈등관리 기법 및 프로세스를 포함하는 용어라고 정의한다. Holzinger(2001)는 ADR은 확장된 참여, 투명성 및 절차적 정의를 통해 달성되는 합의된 해결책에 도달할 가능성이 높다고 주장한다. 미국 환경청(2000)은 ADR의 목표는 사람들이 협력하여 문제를 상호 만족스럽게 해결할 수 있는 대안을 개발하고 고려하도록 하는 것이라고 정의한다(Environmental Protection Agency: EPA, 2000).

이러한 광의적 접근을 따라 본 연구에서는 공공갈등 관리 관점에서 ADR 개념의 적극적인 확장을 시도하고자 한다. 즉, ADR에는 정책과정에 참여하는 사적 및 공공의 행위자들 간의 다양한 분쟁과 갈등을 해결하기 위한 재판 이외의 다양한 민주적 절차와 방법들이 포함될 수 있을 것이다. 구체적으로, ADR은 정책참여자들 간 협상, 촉진, 조정 및 중재와 같은 제3자 개입, 공문화 등의 참여적 의사결정 기법 모두를 포함하는 포괄적인 개념으로 이해될 수 있다. 따라서 신고리 5·6호기 공문화(2017), 대입개편 공문화(2018) 등과 같은 공문화 절차들도 ADR의 범주에 포함될 필요가 있다. 종합적으로, 본 연구는 ADR을 현재 발생된 또는 잠재적인 공공갈등의 당사자 및 이해관계자들이 상호 수용 가능한 해결 방안을 모색할 목적으로 자발적으로 참여하는 협력적인 문제해결 절차로 정의하고자 한다.

또한 주목할 점은 ADR에 대한 개념적 차이에도 불구하고, 협의적 및 광의적 접근 모두 다음의 중요한 전제들을 공유하고 있다는 점이다. 첫째, 둘 또는 그 이상의 상호의존적인 당사자 및 이해관계자들이 관련되어 있다는 점이다. 당사자들은 개인, 집단, 기업과 같은 사적 주체에서부터 정부부처, 지자체, 공기업 등의 공공기관들에 이르기까지 다양하다. 당사자들간 상호의존성은 어느 한쪽의 선택이 상대방의 선택에 영향을 미치는 상황을 의미한다. 둘째, 당사자들은 ADR을 통해 갈등을 해결하고자 하는 선의(good-will)를 가지고 있어야 한다. 소송과 같이 이해관계에 대한 가해자와 피해자의 대립적 관점에서 피해를 보상하거나 구제하는 방안에 그치는 것이 아니라, 당사자들 모두에게 만족스럽고, 협력적인 결과를 얻고자 하는 의도를 지니고 있어야 한다. 셋째, 당사자들은 분쟁 또는 갈등을 해결하기 위해 자발적으로 ADR을 선택할 수 있어야 한다. 갈등 당사자들은 자주적 결정의 원칙 하에서 소송이 아닌 법적으로 허용된 참여적 절차들을 통해 갈등해결을 시도해야 한다. 따라서 소송과 달리 당사자들은 자발적으로 ADR에 참여한다. 넷째, 제

3자는 당사자들로 하여금 합의에 이르도록 돕지만 해결책을 강제하지는 못한다. 제3자는 당사자들의 합의 없이는 해결책을 당사자들에게 강요할 수 없다.

## 2. ADR의 유형: ADR 실행 주체에 따른 구분

ADR의 유형과 절차는 매우 다양하지만, ADR의 실행 주체에 따라 법원형, 행정형, 민간형 ADR로 구분될 수 있다(심준섭, 2012; 심준섭 외, 2013; 함영주, 2009). 법원형 ADR(court-annexed ADR)은 법원 주관의 ADR 방식으로 소송이 제기된 사안에 대해 ADR을 통한 분쟁해결이 적절하다고 판단되는 경우 법원이 중립적인 제3자를 활용해 ADR을 실시하는 경우이다. 판사, 변호사, 조정위원 등이 중립적인 제3자로 개입하며, 민사조정, 가사조정, 재판상 화해 등이 법원형 ADR에 포함된다. 법원형 ADR은 사적주체들 간의 과도한 소송에 따른 법원의 사건부담을 완화하는데 주목적이 있으며, 따라서 공공갈등에 대한 조정 기능은 매우 미흡한 수준이다. 또한 법원의 개입을 전제로 하고 있는 점에서 공공갈등에 대한 참여적 의사결정 기법의 활용 가능성은 매우 낮은 상황이다.

행정형 ADR은 행정기관 또는 독립적인 행정위원회가 ADR의 주체가 되는 방식이다. 행정형 ADR은 행정기관(중앙부처, 지자체 등) 또는 산하 기관에 설치된 조정위원회 등을 통해 사적 주체간 또는 사적 주체-정부간 분쟁의 해결을 시도하는 경우이다. 행정형 ADR 기구는 사적 주체들 간의 분쟁을 해결하거나 피해 구제를 주목적으로 설치된 경우가 대부분이다. 행정형 ADR 기구의 조직 및 구조적 특성에 따라 유형이 세분화되기도 한다. 구체적으로, 정부부처 내에 설치된 경우(환경부의 환경분쟁조정위원회 등), 정부부처 산하기관에 설치된 경우(한국소비자원의 소비자분쟁조정위원회 등), 법률에 근거해 독립적인 기관으로 설치된 경우(국민권익위원회 등) 등으로 구분될 수 있다. 공공갈등에 대한 활용 가능성에도 불구하고 실제로 정책추진 과정에서 발생하는 공공갈등의 관리방안으로서 행정형 ADR의 활용은 상당히 미흡한 수준에 머물고 있다. 이하에서는 공공갈등에 대한 행정형 ADR의 활용 가능성에 초점을 맞추고자 한다.

마지막으로, 민간형 ADR은 민간 전문가 또는 기관이 ADR 주체가 되는 방식이다. 당사자들 간에 자주적 해결이 곤란한 분쟁의 경우 당사자간 합의에 따라 중립적인 제3자를 조정자로 활용하는 방식이다. 민간형 ADR은 ADR 주체의 성격에 따라 공익형과 영리형으로 구분되기도 한다(심준섭, 2012). 공익형은 비영리 공익단체가 조정자 역할을 수행하는 경우로서, 대한상사중재원이 대표적이다. 현재 공공갈등에 대한 민간형 ADR의 활용도는 매우 낮은 수준에 머물고 있으며, 그 이유는 공공갈등 조정 전문가의 부족, 낮은 수준의 신뢰도, 공공갈등에 적합한 ADR 절차의 미흡 등에서 원인을 찾을 수 있다.

### 3. 갈등 유형에 따른 ADR의 활용 가능성

갈등은 주체(당사자), 강도, 대상, 원인, 내용 등 다양한 기준에 따라 분류될 수 있다. 그러나 주체 간 상호작용을 기반으로 하는 갈등관리 관점에서 보면, <표 1>과 같이 크게 4가지 유형으로 분류될 수 있다(심준섭 외, 2013). 특히, 이러한 분류는 갈등 유형별로 ADR의 적용가능성을 검토하는 데 유용하다.

<표 1> 갈등의 유형과 ADR의 활용 가능성

		피해 부담	
		정부	민간
원인 제공	정부	I (정책 조정, 행정형 ADR)	II (행정형 ADR, 참여적 의사결정)
	민간	III (법원형 ADR)	IV (행정형 ADR, 법원형 ADR, 민간형 ADR)

\*자료: 심준섭 외(2013)를 수정·보완함

I 유형은 중앙정부, 지방정부, 공기업 등과 같은 공공기관들이 당사자인 경우로서 한 공공기관이 갈등의 원인을 제공하고, 또 다른 공공기관이 피해자로 규정되는 경우이다. 대표적으로, 광역쓰레기 매립장 갈등처럼 중앙부처 및 자치단체 간에 분쟁이 발생하는 경우로서 정부-정부 간 갈등 양상으로 전개된다. I 유형의 갈등은 정책형성 단계나 본격적으로 갈등이 표출 또는 확산되기 전까지는 상위 정부기관(청와대, 국무조정실, 행정안전부 등)에 의한 정책조정 대상이 되지만, 정책집행 단계에서 갈등이 본격화되는 경우 상위 정부기관의 정책조정보다는 행정형 ADR을 통한 갈등관리 대상이 되기도 한다. 특히, 환경분쟁조정위원회 또는 국민권익위원회의 조정 대상이 되는 갈등 사안들의 경우 행정형 ADR의 활용이 가능하다.

II 유형은, 공공기관이 갈등의 원인을 제공하고 민간(기업 포함)이 피해로 인한 불만을 표출하는 경우로서, 도로, 항만, 공항 등 사회간접시설뿐만 아니라, 군부대 훈련장, 교도소, 방사성폐기물 처리장, 송전탑 등의 비선호 시설을 추진하는 과정에서 정부(자치단체)-주민간 분쟁이 발생하는 경우이다. 공공재 생산을 위한 정책 추진과정에서 발생하는 대부분의 공공갈등이 II 유형에 해당된다. II 유형의 경우, 피해 당사자가 제한적이며 피해 원인 및 피해 사실이 확인 가능할 때에는 환경분쟁조정위원회 등 분야별 행정형 ADR 기구들을 통한 분쟁조정이 가능하다. 반면, 중앙정부 차원에서 추진되는 대규모 국책사업(예, 고속도로 건설, 원전 건설 등)의 경우에는 공론조사와 같은 참여적 의사결정 기법들이 활용될 수 있다.

III 유형은 민간이 갈등의 원인을 제공하는 경우로서 민간 사업자의 사업추진 과정에서 산림,

유적지 훼손 등과 같은 공공재 피해가 발생하는 경우이다. 이 경우 공공기관은 사업자에게 손해 배상을 청구하거나 원상복구 명령을 내리는 것이 보통이다. 따라서 III 유형의 경우에도 소송절차의 개시 전에 법원 내에서 조정을 실시하는 방안이 가능하다. 그러나 이 경우에도 공공갈등의 관리보다는 공공기관이 입은 피해의 구제 관점에서 접근하는 것이 보통이다.

마지막으로, IV 유형은 민간 주체들 간에 분쟁이 발생하는 경우이다. 전통적으로, IV 유형은 당사자간 민사 또는 형사소송을 통한 사법적 피해 구제가 일반적인 갈등관리 방안이다. 따라서 민사조정과 같은 법원형 ADR이 일부 활용되고 있으며, 환경분쟁의 경우 환경분쟁조정위원회의 ADR 대상이 되고 있다. 특히, 행정형 ADR을 통한 환경분쟁 조정의 주된 대상으로 층간소음, 악취, 진동피해, 일조권 침해 등의 피해로 인한 사적 주체들간 분쟁이 여기에 포함된다(심준섭 외, 2013).<sup>2)</sup>

종합하면, 행정형 ADR은 개념적으로 III 유형을 제외한 I, II, IV 유형 공공갈등의 관리방안으로 활용될 수 있다. 특히, 국내에서 가장 빈번하게 발생하는 공공갈등인 II 유형의 NIMBY 갈등을 해결하기 위한 수단으로서 행정형 ADR의 활용 가능성은 높다. 더 나아가, 공론화와 같은 참여적 의사결정을 ADR 개념에 포함시키는 경우 ADR의 적용가능성은 더욱 확대될 수 있다. 특히, 현재 중앙 및 지방정부가 공론화를 주도하고 있는 점을 고려할 때 공론화는 간접적인 형태의 행정형 ADR로도 이해될 수 있다.

### III. 사례분석 절차

#### 1. 사례 선정

본 연구에서는 대안적 분쟁해결(ADR), 특히 공공갈등에 대한 ADR이 활성화되어 있는 해외 주요 국가들을 분석대상으로 선정하였다. 이를 위해 미국, 영국, 프랑스, 일본이 사례분석 대상에 포함되었다. 미국은 ADR이 가장 활성화되어 있는 국가로서 1990년의 ‘행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act)’ 및 ‘협상에 의한 규칙제정법(Negotiated Rule-making Act),’ 1998년의 ADR법(Alternative Dispute Resolution Act) 등이 ADR을 촉진하기 위해 제정되었다. 영국은 1698년에 중재 관련 법률이 제정된 국가로 ADR 역사가 가장 오래된 국가로 평가된다. 프랑스는 법원형 ADR을 중심으로 ADR이 시작되었으나, 행정형 ADR 제도의 확대로 이어지면서 특히 이 과정에서 공론화를 통한 공공갈등 관리기구가 정부기관으로 운영되고 있는 국가이다. 마지막으로 일본의 경

2) 환경분쟁조정법에 따라 환경분쟁의 원인을 공공기관이 제공하는 경우, II 유형의 갈등으로 분류될 수 있다.



우, 2004년 ‘대안적 분쟁해결 절차의 이용 촉진에 관한 법률(ADR법)’이 제정되면서 ADR이 본격적으로 확산되었고, 우리나라와 유사한 행정형 ADR 기구들이 운영되고 있는 국가이다. 본 연구는 이들 4개국의 ADR 특성을 비교분석하고, 이를 토대로 국내 행정형 ADR 활성화를 위한 중요한 시사점들을 도출하고자 하였다.

## 2. 사례분석 기준

본 연구는 행정형 ADR 기구를 활용한 공공갈등 관리에 초점을 맞추고 있다. 특히, 본 연구는 ADR이 활성화되어 있는 해외 주요국가의 행정형 ADR 기구들을 비교분석하기 위해 ADR의 법·제도적 기반, ADR 기구의 구조 및 기능, ADR 자원 등 3가지 비교분석 기준들을 적용하였다(심준섭, 2012; 심준섭 외, 2013). 구체적으로, ADR의 법·제도적 기반 차원에서는 ADR 기관의 법률적 토대 및 제도화 과정을 살펴보고, ADR 기구의 구조 및 기능 차원에서는 ADR 기구의 권한, 기능, ADR 기관간 역할 배분 등을 살펴보고, 마지막으로 ADR 자원 차원에서는 ADR 기법, 방법론, 실행 프로세스 등을 살펴보았다.

# IV. 분석결과

## 1. 미국

### 1) 법제도적 기반

20세기 미국 법체계에서 가장 주목할 만한 움직임은 ADR의 출현과 확산이다(Nabatchi, 2007). 미국은 ADR을 통한 갈등관리가 가장 활성화되어 있으며 또한 ADR이 가장 발전되어 있는 국가이기도 하다. 미국에서 ADR은 1990년대부터 본격적으로 확대되기 시작하여 현재는 법원형, 행정형, 민간형 ADR 등 3개 영역 모두에 매우 활성화되어 있는 상황이다. 특히, 연방정부 행정기관에서의 행정형 ADR 활용이 가장 활성화되어 있다.

법원형 ADR을 살펴보면, 1937년 제정된 연방 민사소송규칙(Federal Rules of Civil Procedure)은 연방정부 민사 사건에서 판사의 합의회의(settlement conference) 권한을 규정하였다. 1983년에는 연방 민사소송규칙 개정을 통해 재판 외의 다양한 비사법적 분쟁해결 절차의 활용이 가능해졌다. 1990년의 민사사법개혁법(Civil Justice Reform Act of 1990)은 민사소송의 비용과 지연을 감소시킬 대책으로 ADR의 활용을 명시하였다(Nabatchi, 2007). 그 결과, 대부분의 연방지방법원에서 법원 연계형 ADR(court-annexed ADR) 절차가 채택되었다. 1998년에는 모든 연방지방법원에서 ADR 절

차의 개발 및 시행을 의무화한 기본법인 대안적 분쟁해결법(Alternative Dispute Resolution Act of 1998)이 제정되었다. 특히, 모든 연방지방법원은 모든 민사소송에서 ADR을 실시하며, ADR의 활용을 촉진하는 자체 프로그램을 운영하고, ADR 프로그램의 성과를 분석하도록 의무화하였다(김봉철, 2019). 한편, 1995년에는 의회책임법(Congressional Accountability Act of 1995)이 제정되어 소청심사위원회(Office of Compliance)로 하여금 고용분쟁에 자문과 조정 절차를 의무적으로 거치도록 규정하였다. 이처럼 미국에서 법원형 ADR은 민사소송에서의 비용과 소송 지연을 감소시키는데 초점을 맞추고 있으며(김진현·정용균, 2011), 상대적으로 공공갈등에 대한 관리 기능은 미흡하였다.

행정형 ADR의 경우, 다양한 법률, 대통령령, 행정규칙 등을 통해 연방정부에서 공공갈등에 대한 ADR 활용이 확대되어 왔다(박철규, 2016). 1978년의 공직개혁법(Civil Service Reform Act)은 연방정부 기관 노사분쟁에서 공무원들로 하여금 구속력 있는 중재를 보다 용이하게 활용할 수 있도록 하였으며(Smith & Wood, 1980), 연방조정 및 화해청(Federal Mediation and Conciliation Service: FMCS)이 해당 기관들에 필요한 서비스와 조력을 제공하도록 하였다. 1990년을 기점으로 연방정부에서 행정형 ADR 제도는 본격적으로 활성화되기 시작하였다. 1990년 행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act of 1990)이 제정되어 연방정부가 관련된 갈등에서 행정기관이 ADR을 폭넓게 활용할 수 있도록 권한이 부여되었다. 특히, 행정분쟁해결법은 연방기관들이 행정절차에서 협상, 화해, 촉진, 조정, 사실확인, 약식재판, 중재 등의 ADR 등의 기법들을 광범위하게 사용할 수 있도록 허용하였다. 또한 1990년에는 협상에 의한 규칙제정법(Negotiated Rule-making Act of 1990)이 제정되면서 행정기관이 규제사항을 제정할 때 대상 기관과의 협상을 통해 합의기반 규제를 만들도록 의무화되었다. 1996년 행정분쟁해결법과 협상에 의한 규칙제정법은 기존의 한시법에서 영구법으로 전환되면서 연방정부에서 공공갈등 해결을 위한 ADR 활용은 더욱 확대되었다. 1996년의 행정분쟁해결법은 각 연방기관이 분쟁을 해결하기 위해 ADR을 활용하며, 고위관리를 기관의 분쟁해결 전문가로 지정하여 기관내 ADR 프로그램을 주도하도록 강력한 재량권을 부여하였다(Senger, 2000).

마지막으로, 민간형 ADR 역시 1990년대를 기점으로 활성화되기 시작하였다. 특히, 법원형 ADR 및 행정형 ADR의 추진과 관련된 법제도들은 민간형 ADR의 발전을 촉진하는 토양으로도 작용하였다(박철규, 2016). 이 과정에서 미국중재협회(American Arbitration Association) 등 다양한 민간의 ADR 기구들이 설립되었고, ADR 관련 산업 역시 확대되고 있다.

## 2) ADR 기관

미국은 정부내 ADR이 가장 활성화되어 있는 국가로서 다양한 행정형 ADR 기구들은 행정기관

이 관련된 다양한 공공갈등에서 ADR을 통한 해결을 시도하고 있다. 대표적으로, 기관간 ADR 실무단(Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group: IADRWG), 법무부 분쟁해결실(Office of Dispute Resolution: ODR), 갈등예방 및 해결센터(Conflict Prevention and Resolution Center), 정부정보 서비스실(Office of Government Information Services: OGIS), 존 메케인 환경분쟁해결센터(John S. McCain III National Center for Environmental Conflict Resolution: NCECR), 연방조정 및 화해청(FMCS), 공동체 관계서비스(Community Relation Service: CRS), 갈등예방 및 해결센터(Conflict Prevention and Resolution Center: CPRC) 등이 공공갈등 ADR 기구들이다. 이러한 ADR 기관들 중 연방정부의 대표적인 ADR 기관들을 살펴보면 다음과 같다.

1998년 설립된 정부기관 간 ADR 실무단은 연방정부에서 ADR 프로그램을 개발하고 ADR 사용을 지원하기 위한 정보를 공유하기 위해 설립되었다. 법무부 장관을 위원장으로 연방정부 기관들의 ADR 전문가들이 참여하고 있으며, ADR을 시행하고 있는 정부기관들에 대한 지원, 홍보 및 교육 기능을 수행하고 있다(정부기관간 ADR 실무단 홈페이지, 2022). 연방조정 및 화해청(FMCS)은 1947년 무역에 영향을 미치는 산업의 노사분쟁 당사자를 지원하여 조정과 화해를 통해 분쟁을 협력적으로 해결할 수 있도록 지원하는 목적으로 설립되었다. 현재 FMCS는 고충 조정(grievance mediation), 관계 개발 훈련, 연방정부 기관들에 대한 ADR 서비스 및 교육, 봉사 활동 및 지원 등 5개 영역에서 연방, 공공 및 민간 부문에 종합적인 갈등 예방 및 해결 서비스를 제공하고 있다. 2021 회계연도에 FMCS는 단체교섭 2,788건, 고충 조정 1,169건, 연방 ADR 1,169건, 교육 프로그램 수행 1,284건, 중재 패널 제공 10,544건 등을 실시하였다(FMCS 홈페이지, 2022).

1998년 설립된 분쟁해결실(ODR)은 법무부 법무정책실(Office of Legal Policy) 소속으로 법무부 및 연방정부 기관에서 ADR의 활용을 촉진하기 위해 설립된 기관이다. 분쟁해결실은 법무부의 ADR 활용을 모니터링하고 평가하는 기능을 수행하고 있다. 또한 연방정부의 ADR을 총괄하는 법무부장관을 대표해 정부기관 간 ADR 실무단의 간사 기능을 수행하고 있다. 정부정보 서비스실(OGIS)은 정보자유법(Freedom of Information Act: FOIA) 민원인과 연방기관 간 분쟁을 해결하기 위해 촉진, 중재, 옴부즈맨 서비스, 조정 등의 ADR을 실시하고 있다. 한편, 1998년 의회는 Udall 재단 소속으로 미국 환경분쟁해결원(U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution)을 설립하였고, 현재는 “존 메케인 환경분쟁해결센터(NCECR)”로 명칭이 변경되었다. NCECR은 연방 정부와 관련된 광범위한 환경, 천연 자원 및 공유토지 문제 등의 갈등관리에 중점을 두고 있다. NCECR은 중립적인 제3자가 환경갈등을 예방, 관리 및 해결하기 위해 협업(collaboration), 협상, 구조화된 대화, 중재 및 기타 ADR 기법들을 활용하고 있다(NCECR 홈페이지, 2022)

공동체 관계서비스(CRS)는 법무부(DOJ) 소속 연방기관으로 분쟁을 조정하고 미래 분쟁을 독립적으로 예방하고 해결할 수 있도록 공동체 역량을 강화함으로써 분쟁 중인 지역을 위한 평화 수호자(America's peacemaker) 역할을 수행한다(CRS 홈페이지, 2022). CRS는 공동체 갈등을 해결하고 인종, 피부색, 출신 국가, 성별, 성 정체성, 성적 취향, 종교 또는 장애로 인해 발생하는 중요 범죄를 예방 및 대응하기 위해 공동체와 협력하는 유일한 연방기관이다. 1990년 설립된 갈등예방 및 해결센터(CPRC)는 환경청(EPA) 소속으로 환경분쟁에 대한 ADR을 통한 해결을 목적으로 설립되었다. CPRC는 ADR(자문, 코칭, 촉진, 조정, 상황평가(situation assessment) 등)을 통한 환경분쟁 해결, 합의구축 및 협력적 문제해결에 관한 서비스와 전문지식 제공 등을 위해 설립된 기관이다. CPRC는 모든 행정기관에 ADR 서비스를 제공하며, EPA의 규제, 집행 및 자원 봉사 프로그램 등도 지원한다. 특히, CPRC는 환경청의 10개 지방청 소속 ADR 전문가들을 지원하고, 주정부 및 지방정부의 이해관계자들에 대한 교육 및 지원도 실시하고 있다. 환경청이 당사자이거나 또는 관련된 환경분쟁의 경우, 조정절차를 진행하기에 앞서 민원인은 CPRC나 환경청 지방사무소의 분쟁조정 담당자로부터 지원을 받아 상담, 갈등평가, 중재자 소개, ADR 과정설계 절차를 거치도록 하고 있다(심준섭 외, 2013). 마지막으로, 다수의 연방 기관은 시민이 해당 기관의 행정서비스에서 발생하는 문제를 비공식적으로 해결할 수 있도록 돕는 독립적인 기관으로 옴부즈맨 제도를 운영하고 있다.

(표 2) 미국의 주요 행정형 ADR 기관

구분	내용
정부기관 간 ADR 실무단 (IADRWG)	- 연방정부 기관들이 ADR 프로그램들을 개발하고 실행하도록 돕는 기능을 수행 - 법무부 장관을 위원장으로 ADR을 시행하고 있는 정부기관들을 지원, 홍보 및 교육하는 기능을 수행
분쟁해결실(ODR)	- 법무부 법무정책실 소속으로 법무부 및 연방 행정기관에서 ADR 프로세스의 사용을 촉진함
연방조정 및 화해청(FMCS)	- 고충 조정, 관계 개발 훈련, 연방정부 기관들에 대한 ADR 서비스 및 교육, 봉사 활동 및 지원 등 5개 영역에서 연방, 공공 및 민간 부문에 종합적인 갈등 예방 및 해결 서비스를 제공
미국 환경분쟁 해결원 (NCECR)	- 연방정부와 관련된 환경, 천연 자원 및 공유토지 등의 갈등 해결에 중점을 둠 - 중립적인 제3자가 환경갈등을 예방, 관리 및 해결하기 위해 협업, 협상, 구조화된 대화, 중재 등 ADR 기법을 활용함
공동체 관계서비스 (CRS)	- 법무부(DOJ) 소속 연방기관으로 분쟁을 조정하고 미래 분쟁을 독립적으로 예방하고 해결할 수 있도록 공동체 역량을 강화하는 기능을 수행
정부정보 서비스실 (OGIS)	- 정보자유법에 따른 민원인과 연방기관 간 분쟁을 해결하기 위해 촉진, 중재, 옴부즈맨 서비스, 조정 등의 ADR을 실시
옴부즈맨	- 각 연방기관에 설치되어 시민이 해당 기관의 행정서비스에서 발생하는 문제를 비공식적으로 해결할 수 있도록 도움

### 3) ADR 자원

미국의 경우, 사법형, 행정형, 및 민간형의 ADR 주체에 따라 ADR 기법들의 구체적인 적용방법이 상당한 차이점을 보이고 있다. 특히, 행정형 ADR의 경우 매우 다양한 ADR 기법들이 활용되고 있으며, 당사자들간 신뢰를 기반으로 한 중재의 활용이 많은 점이 두드러진 특징이다. 이하에서는 행정형 ADR을 중심으로 ADR 기법들의 특성을 살펴보고자 한다. 조정은 연방행정기관이 관련된 분쟁에서 가장 많이 사용되는 ADR 방식으로, 당사자들은 자발적으로 외부에서 조력자 역할을 수행할 중립적인 조정자를 선택하여 조정절차를 진행한다. 조정자는 중재와는 달리 당사자들에게 해결 방안을 강제할 권한을 갖고 있지 못하다. 특히, 조정은 해군, 공군 등의 군수품 조달, 보건복지 분야, 공공기관의 고용, 우정서비스 등의 분야에서 많이 활용되고 있다(박철규, 2016). 조기중립평가(early neutral evaluation)는 당사자들이 중립적인 전문 평가자로 하여금 재판결과를 예측하게 하는 방식이다. 약식재판(mini-trial)은 정책결정권을 지닌 고위관료들이 참여하여 배심원의 역할을 수행한다. 즉, 실무적인 분쟁에 대해 결정권한을 지닌 고위관료들은 당사자들의 진술을 청취하고, 증인 및 전문가들로부터 의견을 듣는 절차를 거친 후 사건의 결과에 대한 협상을 진행하는 방식이다. 이 과정에서 제3자는 절차의 진행과정을 관리할 뿐 협상에 관여하지 않는다. 약식재판은 주로 국방부, 법무부, 항공우주국 등의 기관들에서 복잡한 정부계약 분쟁을 해결하기 위해 활용된다(박철규, 2016).

중재는 중립적인 제3자가 중재자로 참여하여 중재 과정을 관리하고 분쟁해결에 필요한 구속력 있는 결정권한을 지니고 있는 경우이다. 과거 연방정부의 행정서비스 관련 분쟁에서 최종적인 해결권한을 법원이 아닌 제3자에게 완전히 허용하는 것이 금지되어 있었으나, 1996년 행정분쟁해결법에 중재 조항이 신설되면서 연방정부에서도 중재 사용이 가능해졌다(Senger, 2004). 특히, 모든 당사자들이 동의하는 경우 중재가 가능하며, 당사자들은 중재를 위한 합의를 작성해야만하다. 연방정부에서 사용되는 중재로는 당사자 중재(party arbitration), 관리중재(administered arbitration), 야구중재(baseball arbitration) 등이 활용되고 있다(Senger, 2004). 조정-중재(med-arb)는 조정과 중재를 혼합한 방식으로 조정인의 개입 하에 당사자들은 문제해결을 위해 최대한 자발적인 합의를 진행하고, 이후 합의가 도출되지 못한 쟁점에 대해 중재인에게 결정권을 위임하는 방식이다. 당사자들이 합의 하에 조정인과 중재인을 각각 선정하거나, 또는 동일한 제3자가 조정과 중재를 모두 책임지는 경우도 있다.

협상에 의한 규칙 제정(negotiated rule-making)은 규제협상(reg. neg.)으로도 불리며 규칙 제정기관을 포함해 규칙에 의해 영향을 받는 모든 이해관계자 대표로 구성된 협상위원회가 중립적인 촉진자의 지원을 받아 규칙을 개발하는 합의기반 프로세스이다(FMCS 홈페이지, 2022). 따라

서 규제기관과 피규제기관 간 합의에 의한 통합적인 갈등해결이 가능하도록 수단을 제공하는 것이 목적이다. 합의형성(consensus building)은 참여자들이 비교적 비공식적이지만 협력적인 방식으로 공동의 문제를 해결하기 위한 의사결정 프로세스이다. 합의형성에는 다양한 이해관계자 집단 대표들이 참여하며, 중립자는 참여자들이 문제에 대한 해결책을 개발하고, 집행하도록 돕는 역할을 한다(EPA 홈페이지, 2022). 마지막으로, 옴부즈맨의 경우, 많은 연방기관은 시민이 해당 기관의 행정서비스에서 발생하는 문제나 불만사항들을 비공식적으로 해결할 수 있도록 돕는 독립적인 기관으로 옴부즈맨 제도를 운영하고 있다.

〈표 3〉 미국의 주요 ADR 유형: 행정형 ADR

구분	내용
조정	- 연방행정기관이 관련된 분쟁에서 가장 많이 사용되는 ADR 방식 - 당사자들은 자발적으로 중립적인 조정자를 선택하여 조정절차를 진행함
조기중립평가	- 중립적인 전문평가자로 하여금 재판결과를 예측하게 하는 방식으로 당사자들에 대한 구속력은 없음
약식재판	- 분쟁에 대해 결정권을 지닌 고위관료들은 당사자들의 진술을 청취하고, 증인 및 전문가들로부터 의견을 듣는 절차를 거친 후 사건의 결과에 대한 협상을 진행하는 방식임
중재	- 중립적인 제3자가 중재자로 참여하여 중재 과정을 관리하고 분쟁해결에 필요한 구속력 있는 결정 권한을 지니는 방식 - 모든 당사자들의 동의를 전제로 하며, 사전에 당사자들은 중재를 위한 합의를 작성함
조정-중재 (med-arb)	- 조정과 중재를 혼합한 방식으로 조정인의 개입 하에서 당사자들은 문제해결을 위해 최대한 자발적인 합의를 진행하고, 이후 합의가 도출되지 못한 쟁점에 대해 중재인에게 결정권을 위임하는 방식
협상에 의한 규칙 제정	- 규칙 제정기관을 포함해 규칙에 의해 영향을 받는 모든 이해관계자 대표로 구성된 협상위원회가 중립적 촉진자의 지원을 받아 규칙을 개발하는 합의기반 프로세스
합의형성	- 다양한 이해관계자 대표들이 참여하며, 비공식적이지만 협력적인 방식으로 공동의 문제를 해결하기 위한 의사결정 프로세스 - 중립자는 참여자들이 문제에 대한 해결책을 개발하고, 집행하도록 돕는 역할을 수행
옴부즈맨	- 시민이 해당 기관의 서비스에서 발생하는 문제나 불만을 해결할 수 있도록 돕는 독립적인 기관

## 2. 프랑스

### 1) 법제도적 기반

프랑스는 200여년 이상의 오랜 ADR 전통을 지닌 국가로서 민간 및 공공갈등의 해결을 위해 ADR을 활용하고 있다.<sup>3)</sup> 그럼에도 불구하고 프랑스에는 소송절차 외에 ADR과 관련된 통일된 법체제는 없다(김봉철, 2019). 프랑스의 ADR 법제도들은 민간 주체들 간의 민사 및 상거래 분

3) 프랑스 ADR의 뿌리는 1789년 프랑스 대혁명 시기 제도화된 화해(conciliation)로 거슬러 올라간다. 당시 혁명 사상가들은 화해를 분쟁해결의 이상적인 방법으로 보았다(박노형, 2008).

쟁에 대한 법원형 ADR을 활성화하는데 초점을 맞추고 있으며, 행정형 ADR은 정책형성 단계에서 공공갈등을 예방하기 위한 공문화에 초점을 맞추고 있는 점이 특징이다.

1789년 프랑스 대혁명 시기부터 법원형 ADR의 원형으로 판사에 의한 강제적인 화해 절차가 의무화되었다. 1855년부터는 보통민사법정(ordinary civil courts)에서 화해의 활용이 의무화되었고, 이후 1906년 민사소송법(Code de procédure civile)에도 화해 적용 의무규정이 명시되었다(박철규, 2016). 1970년대에는 재판 외 화해 제도를 도입하려는 시도들이 나타났고, 법원의 개입 없이 분쟁 당사자들 간에 화해를 시도하는 사법화해인(conciliateurs de justice)제도가 활성화되었다. 특히, 노동, 가족관계 등 민사 영역에서 사법화해 중심의 ADR이 활성화되었다(원용수, 2007). 1980년대 이후 사법 절차의 시간적 지연, 경제적 비용, 절차의 복잡성 등에 대한 사회적 비판이 확대되면서, ADR에 대한 관심이 증가하였다. 현재 프랑스의 대안적 분쟁해결(modes alternatifs de règlement des conflits) 제도에서 화해나 조정을 위한 기본법은 없으며, 민사소송법에 화해, 조정, 중재에 관한 규정들을 두고 있다. 1995년 법에서는 최초로 조정(la médiation) 관련 규정이 마련되었다(원용수, 2007). 1996년 민사소송법에서는 소송 제기 후 법원의 권고 조정제도가 도입되어 소송절차에서의 조정이 가능하게 되었다(김봉철, 2019). 현재 소송절차에서 화해는 판사의 직무로 규정되어 있다. 또한 민법에 따라 가정법원에 제기된 이혼이나 별거소송의 경우에도 예비적 화해 절차가 의무적으로 적용되고 있다. 2012년 민사소송법에서는 EU의 조정지침을 반영하여 합의에 의한 분쟁해결(La Résolution Amiable des Différends)이 신설되었다(김봉철, 2019). 또한 2016년에는 ADR을 활성화하기 위한 사법개혁법이 시행되었다. 이 법에 따라 소액 사건의 경우 당사자는 의무적으로 법원에서 임명한 사법화해인을 통해 합의를 시도하도록 규정되었다(김봉철, 2019). 최근에는 상거래 및 기업분쟁에서도 화해를 적용하려는 노력이 확대되고 있다.

이처럼 민사와 상사 분쟁의 경우 화해 중심의 법원형 ADR 제도들이 확립되어 있는 반면, 행정형 ADR은 주로 입법 또는 정책수립 과정에서 사회적 합의형성을 모색하거나, 공공서비스 또는 행정부문에서 발생하는 불만 또는 공공갈등을 처리하는 제도로 활용되고 있다. 특히, 공공토론위원회(CNDP)는 공공갈등을 사전 예방하는 핵심적인 행정형 ADR 제도로 평가된다.

## 2) ADR 기관

프랑스의 ADR 법제도들이 민사 및 상거래 분쟁에 대한 화해에 초점을 맞추고 있는 것처럼, 민사 및 상거래 분쟁의 화해 및 조정을 지원하기 위한 행정형 ADR 기구들이 활성화되어 있다. 대표적으로, 1983년 설립된 국립소비자회의(Conseil National des Consommateurs: CNC)는 소

비자 업무 관련 장관의 자문기구로서 a) 공공기관, 소비자 보호협회 및 전문기관, 공공서비스 업무를 수행하는 기업 간에 발생하는 소비자 관련된 모든 분쟁에 대한 토론 및 협의, b) 전문조직 또는 공공 및 민간의 서비스 제공자와 소비자 보호협회 간의 계약 협상, c) 조정자의 지정 등을 주요 기능으로 하고 있다(CNC 홈페이지, 2022). 2003년 설립된 금융시장국(The Autorité des marchés financiers: AMF)은 프랑스 금융시장, 시장 행위자들, 시장을 통해 거래되는 투자상품 등을 규제하고, 투자자에게 적절한 정보를 제공하는 기관이다. AMF는 독립적인 공공기관으로서 상당한 규제 권한과 재정 및 운영의 독립성을 지니고 있다. 특히, AMF는 금융 옴부즈맨을 운영하여 금융 관련 분쟁의 해결을 도모하고 있다.

프랑스는 행정서비스 관련 분쟁, 특히 행정기관의 권리침해로 인한 분쟁을 해결하기 위한 기관으로 국가조정자(Mediateur de la Republique) 제도를 운영하고 있는 점이 또 다른 특징이다. 국가조정자는 프랑스식 옴부즈맨 제도로 1973년 법률에 근거해 행정부 소속으로 설립되었고, 2011년까지 운영되었다. 국가조정자는 특수한 독립적 행정기구로 영국의 의회 옴부즈맨 제도에 뿌리를 두고 있다. 국가조정자는 행정 서비스의 개선 책임이 있으며, 시민과 정부간 분쟁에 개입한다. 2011년부터는 권리보호관(le Défenseur des droits: DDD) 제도로 변경되어 현재까지 운영되고 있다(DDD 홈페이지, 2022). 권리보호관의 관할 영역은 매우 광범위하여 중앙 행정기관, 지방정부, 공공기관, 및 공공서비스를 담당하는 모든 조직들을 포괄한다. 대통령에 의해 임명되는 권리보호관의 임기는 6년이며 단임제로 운영된다. 프랑스 옴부즈맨 제도로는 전국에 약 300여명의 자원봉사자(delegate)가 있으며, 이들이 직접 분쟁에 개입하여 대부분의 민원을 처리한다. 이들의 개입이 실패하는 경우, 이들은 해당 분쟁을 국회의원에게 민원으로 제기한다. 이후 국회의원이 권리보호관에게 분쟁 사안을 전달할지 여부를 결정한다.

이와 함께, 프랑스는 공공갈등의 해결을 위한 공론화 기반의 참여적 의사결정 제도가 확립되어 있는 것이 특징이다. 특히, 1995년 창설된 공공토론위원회(Commission Nationale du Débat Public: CNDP) 주도의 공론화가 주요 행정형 ADR 방안으로 활용되고 있다. CNDP는 2002년 2월 지방민주주의에 관한 법률 2002-276(Barnier 법으로 불림)에 의해 독립적인 행정기관으로 전환되었고 지속적으로 권한이 강화되어 왔다. 1995년 프랑스는 “TGV 지중해선” 열차 노선의 건설을 둘러싼 정책갈등 등 여러 환경갈등을 경험하면서 국가차원에서 시민참여를 제도화하였다. 구체적으로, “Barnier Law”로 알려진 환경보호에 관한 1995년 2월의 법률에 따라 환경에 중대한 영향을 미치는 프로젝트에 대한 공론화(débats publics)를 조직할 책임이 있는 위원회인 CNDP가 설립되었다. CNDP는 공론화 시도 또는 추진에 기여할 수 있는 모든 일반적이며, 방법론적인 조언을 담당한다. CNDP는 국익을 위한 개발 또는 프로젝트를 추진하는 과정에서 중대한 사회적



제적 도전에 직면하거나, 환경 또는 토지 이용계획에 중대한 영향을 미치는 경우, 신속하게 시민 참여를 확보하여 해당 프로젝트의 주요 특성과 목적을 공론화할 책임을 지고 있다. 또한 CNDP는 정책이나 사업의 집행 단계에서 해당 기관이 대중에게 정보제공 의무를 준수하고 있는지를 모니터링하는 역할도 수행한다. 환경부 장관은 해당 정책 주관부처 장관과 공동으로 환경 또는 개발 측면에서 대안들에 대한 공론화를 실시하도록 CNDP에 요구할 수 있다. 또한 CNDP는 정책 추진 전반에 걸쳐 공론화와 관련된 모든 사안에 대해 해당 기관 및 유관기관의 요청에 따라 자문을 실시한다. 1997년 CNDP의 첫 번째 공론화 안건은 “Le Havre, Port 2000”이었다.<sup>4)</sup> 당시 CNDP는 중립적 기관 보증인(guarantor) 역할을 수행하였다. 이후 1997년부터 2020년까지 총 101회의 공론화 절차를 진행하였고, 296회의 대중적 협의(public consultations)를 주도하였으며, 31회의 컨설팅 및 전문지식을 제공하였다(CNDP 홈페이지, 2022).

〈표 4〉 프랑스의 주요 행정형 ADR 기관

구분	내용
국립소비자회의(CNC)	- 소비자 업무 관련 장관의 자문기구로 소비자 관련 분쟁의 조정을 지원함
금융시장국(AMF)	- 금융시장, 시장 행위자들, 시장을 통해 거래되는 투자상품 등을 규제하고, 투자자에게 적절한 정보를 제공하는 독립적인 공공기관
권리보호관(DDD)	- 프랑스의 옴부즈맨 제도로 행정 서비스의 개선 책임을 지고 있으며, 시민과 공공기관간의 분쟁에 개입하여 조정을 실시함 - 중앙 행정기관, 지방정부, 공공기관, 및 공공서비스를 담당하는 조직들을 포괄함
공공토론위원회(CNDP)	- 공론화 추진에 기여할 수 있는 종합적이며, 방법론적인 조언을 담당 - 정부차원의 개발 또는 프로젝트를 추진하는 과정에서 중대한 사회경제적 도전에 직면하거나 환경 또는 토지 이용계획에 중대한 영향을 미치는 경우 시민참여를 확보하는 책임을 지는 기관

### 3) ADR 자원

프랑스의 ADR은 <표 4>에 제시된 일부 행정형 ADR 기구들을 제외하면 대부분 법원 중심으로 진행되는 것이 특징이다. 그 결과, 공공토론위원회(CNDP)의 공론화(débats publics)와 권리보호관(DDD) 제도를 제외하면 대부분 민사 및 상거래 분쟁의 화해와 조정을 위한 ADR 기법들이 활성화되어 있다. 구체적으로 살펴보면, 중재(l'arbitrage)는 당사자들이 합의하게 중재자에게 사적 판사(private judge) 역할을 수행하도록 권한을 부여하며, 중재의 목적은 법원을 거치지 않고 분쟁을 해결하는 것이다. 따라서 중재는 다른 ADR 절차와 달리 프랑스 내에서도 논란이 있는 ADR 기법이다. 중재는 당사자간 계약을 통해 독립적이고 공정한 제3자인 중재인 또는 중재판정

4) “Le Havre, Port 2000”은 프랑스 파리의 Le Havre 지역의 항구와 산업지역을 연결하는 터미널 개발계획이다.

부(여러 중재인으로 구성되는 경우)에 판결을 맡기는 방식이다. 중재자는 관련 법률 및 상업 관행에 따라 분쟁을 해결하기 위한 중재 판정(arbitration award)으로 불리는 결정을 내린다. 이 결정은 당사자 간에 구속력이 있으며, 따라서 중재판정에 따라 분쟁이 종료된다.

조정(la médiation)은 당사자들이 분쟁의 원만한 해결을 위해 제3자를 참여시키는 절차로, 조정자는 당사자가 선택하거나 판사가 당사자간 합의 하에 임명할 수 있다. 조정자의 임무는 분쟁을 해결하거나 해결책을 제시하는 것이 아니라 분쟁의 근원을 찾아내어 당사자들을 돕고 스스로 원만한 해결책을 찾도록 돕는 것이다. 구체적으로, 조정은 전통적 조정(La médiation conventionnelle)과 사법적 조정(La médiation judiciaire)으로 분류된다. 우호적인 갈등해결 과정으로서 전통적인 조정은 중립적인 제3자가 당사자들의 이해관계를 존중하면서 당사자들로 하여금 협상을 통한 최선의 해결책을 찾도록 돕는 방식이다(CMAP 홈페이지, 2022). 조정과 마찬가지로 화해(la conciliation)는 당사자들이 의견 차이를 원만하게 해결하기 위해 제3자인 화해인을 선택하여 합의에 도달하려고 시도하는 과정이다. 화해는 조정이나 중재와는 달리 분쟁의 원인에 관계없이 당사자들이 만족할 만한 해결방안을 모색하는 방식이다. 화해인은 당사자의 관점을 조정하려고 하지 않고 당사자가 수용할 수 있는 해결책을 제안한다.<sup>5)</sup>

우호적 전문성(L'expertise amiable)은 기술적인 문제(결함, 기계의 작동, 제품의 적합성 등)나 재정적 문제(가격 또는 값)에 대한 전문가 의견으로서 서면으로 작성되며 비밀이 보장된다. 협력법(le droit collaboratif)은 당사자와 변호사(협력법 교육을 받은) 간의 서면계약을 기반으로 하는 절차이다. 당사자들은 협상을 진행하고, 합의된 일정에 따라 분쟁의 우호적인 해결책을 찾기 위해 모든 노력을 기울일 것을 약속한다. 협상은 변호사, 공인 회계사 등과 같은 제3자들이 당사자간 협상을 돕는 방식으로 조력 협상(assisted negotiation)으로도 불린다. 마지막으로, 참여적 절차(la procédure participative)는 조정과 법적 해결의 중간 수준의 ADR 방식이다. 이 방식은 협력법과 매우 유사하며, 정해진 일정에 따라 성실하게 협상하기로 약속한 당사자와 변호사 간의 서면 문서를 전제로 한다.

5) 프랑스의 경우, 조정과 사법적 화해(judicial conciliation)는 상이한 법률 조항에 근거하고 있다. 프랑스 민사소송법 제21조는 “당사자를 화해시키는 것은 판사의 임무”라고 규정하고 있다. 따라서 사법적 화해는 판사 또는 화해인의 임무를 부여받은 사법적 화해인에 의해 실시된다. 반면, 사법적 조정의 경우, 판사가 당사자들 동의하에 조정인을 임명할 수 있다.

〈표 5〉 프랑스의 ADR 유형: 민간형 및 행정형 ADR

구분	내용
협상	- 당사자들 간에 제3자 조력을 통한 조력협상으로 진행됨
중재	- 당사자들이 합의 하에 중재자에게 사적 판사(private judge) 권한을 부여함
조정	- 제3자인 조정인은 당사자가 선택하거나 판사가 당사자와 합의 하에 임명함 - 조정자의 임무는 분쟁을 해결하거나 해결책을 제시하는 것이 아니라 분쟁의 근원을 찾아 내 당사자들을 돕고 스스로 원만한 해결책을 찾도록 돕는 것임
화해	- 화해는 조정이나 중재와는 달리 분쟁의 원인에 관계없이 당사자들이 만족할 만한 해결방안을 모색하는 방식
우호적 전문성 (L'expertise amiable)	- 기술적인 문제(결합, 기계의 작동, 제품의 적합성 등)나 재정적 문제(가격 또는 값)에 대한 전문가 의견서
참여적 절차 (la procédure participative)	- 협력법과 매우 유사하며, 정해진 일정에 따라 성실하게 협상하기로 약속한 당사자와 변호사 간의 서면 문서를 전제로 함
협력법 (le droit collaboratif)	- 당사자와 변호사 간 서면계약을 기반으로 하는 절차 - 당사자들은 협상을 진행하고, 합의된 일정에 따라 분쟁의 우호적인 해결을 위해 모든 노력을 기울일 것을 약속함
공론화 (débats publics)	- 국가적인 사업 또는 정책을 추진하는 과정에서 사회경제적 도전에 직면하거나 환경 또는 토지 이용계획에 중대한 영향을 미칠 때 신속하게 시민참여를 확보하여 해당 사업의 주요 특성과 목표를 공공토론에 회부하는 것

### 3. 영국

#### 1) 법제도적 기반

영국의 ADR은 개인, 기업과 같은 민간 주체들 간의 민사 및 상거래 분쟁을 해결하기 위한 민간형 ADR 제도를 중심으로 발전해 왔다. 현재까지도 행정형 ADR을 촉진하는 별도의 법률적 기반은 마련되어 있지 않다. 영국 ADR의 뿌리는 1698년의 중재법(Arbitration Act 1698) 까지 거슬러 올라가지만, 현대적 의미의 ADR은 1970년대부터이다. 특히, 1975년 고용보호법(Employment Protection Act)에 근거해 화해 및 중재 서비스 자문위원회(Advisory, Conciliation and Arbitration Service: ACAS)가 ADR 기관으로 설립되면서부터라 할 수 있다. ACAS는 고용 및 노사분쟁과 관련된 ADR 기능을 수행하였다. 1980년대부터는 영국 내에서 ADR이 일반적인 용어로 사용되기 시작하였으나(Mistelis, 2003), 1990년대 초까지는 ADR의 활용이 상당히 미흡하였다(최석범, 2010).

그러나 1990년 후반기를 기점으로 큰 변화가 나타났다. 1996년에는 중재법(Arbitration Act)이 제정되었고, 또한 같은 해에 발간된 Lord Woolf의 재판에 대한 보고서(Access to Justice Report)는 법원이 민사 분쟁 해결의 마지막 수단이어야 한다고 지적하였다. 이러한 원칙에 따라 1999년 시행된 민사절차법(Civil Procedure Rules: CPR)은 기존 대법원 규칙과 특히 Lord

Woolf의 ‘재판에 대한 보고서’에 따른 개혁을 추진 중이던 지방법원 규칙을 대체하였다(Mistelis, 2003). 특히, 민사절차법은 법원규칙에 ADR을 명시하고, 법원형 ADR인 민사소송 절차 개시 전 분쟁해결 프로토콜(pre-action protocols)을 도입하였다(박노형, 2008). 가장 최근인 2022년에는 영국 상사법원(Commercial Court of England & Wales)의 제11차 기준이 발표되었는데, 이 기준은 ADR 개념을 대체하는 협상에 의한 분쟁해결(Negotiated Dispute Resolution)의 도입을 골자로 하고 있다. 협상에 의한 분쟁해결은 기존 조정제도를 기반으로 분쟁 당사자들이 조정인의 조력을 받아 협상을 통해 분쟁을 해결하는 제도로서 당사자간 자주적 분쟁해결을 강조하고 있다.

## 2) ADR 기관

영국은 민간형 ADR이 매우 활성화되어 있는 반면 행정형 ADR은 규제관(regulators), 옴부즈맨 등을 제외하면 매우 제한적인 수준에 머물고 있다. 영국의 ADR 역사는 민사사법 개혁(civil justice reform)에 관한 논쟁의 역사라고 해도 지나치지 않다(Mistelis, 2003). 1915년 중재인협회(Chartered Institute of Arbitrators: CIA)가 설립된 이후 민간형 ADR을 중심으로 발전해 왔다. 1984년에는 배상 및 조정을 주도하는 포럼(Forum for Initiative in Reparation and Medication: FIRM)이 결성되었고, 1991년에는 ‘Mediation UK’로 변경되었다. Mediation UK는 결혼, 기업, 고용, 상해 등과 같은 분야들의 조정을 담당하였고, 또한 조정과 관련된 정보제공, 조정 서비스 품질 향상 등을 위한 활동들을 추진하였으나 2006년 폐지되었다. 1989년에는 금융, 보험, 의료, 상해 등 분야의 분쟁을 전문적으로 조정하는 ADR Group이 설립되었다. 현재 ADR Group은 다양한 분야의 분쟁해결 및 조정 지원 서비스를 제공하고 있다. 또한 ADR Group은 영국에서 가장 오래된 분쟁해결 교육 제공자로서 민사, 상사, 직장 및 가족 부문에 걸쳐 광범위하고 포괄적인 교육 프로그램을 제공하고 있다(ADR Group 홈페이지, 2022).

1990년에는 효과적 분쟁해결센터(Center for Effective Dispute Resolution: CEDR)가 설립되었고, 이후 본격적으로 설립되기 시작한 영국의 민간형 ADR 기구들은 1999년 민사절차법(CPR) 제정을 계기로 더욱 빠르게 확대되었다. CEDR은 상거래 관련 소비자, 기업, 및 일부 공공부문 분쟁 등에 대한 ADR을 수행하는 비정부기구이다. 이처럼 영국과 미국 ADR 제도의 가장 큰 차이점은 민간과 공공기관의 역할 구분에 있다. 미국의 경우, 민간형 ADR 기관들이 활성화 되어 있으며, 또한 행정기관별로도 ADR 전담 조직이 설치되어 기관 자율적으로 ADR이 실시되고 있다(박노형, 2008). 반면, 영국에서는 헌법부(Department of Constitutional Affairs) 산하에 정부 출연기관으로 NMH(National Mediation Helpline: NMH)이 설치되어 있으며, NMH에 민간 기구들이 공동으로 참여하고 있는 점이 특징이다(Kallipetis & Ruttle, 2006). 특히, 2002년 정부

지출 검토 백서(the Government's 2002 Spending Review White Paper)에 따라 헌법부에서 ADR의 중요성은 더욱 확대되었다. 2011년 NMH는 시민조정 목록(Civil Mediation Directory: CMD)으로 개편되었다. 시민조정목록(CMD)은 온라인 상에서 시민과 기업들에게 민사와 상거래 분쟁 조정자를 연계해주는 역할을 수행한다. 시민조정 목록에는 수많은 지역과 중앙의 조정자들의 명부가 포함되어 있으며, 이들 조정자들은 시민조정협회(Civil Mediation Council)에서 인정한 조정자들이다. 이처럼 NMH는 행정형 ADR을 실시하는 것이 아니라 민간의 조정자들을 관리하고 연결해 주는 플랫폼 기능을 수행하고 있는 점이 특징이다.

현재 영국에서는 40여개의 민간 ADR 기관들이 운영 중이며, 이들 ADR 기관들은 정부로부터 공적예산 지원을 받지 않으며, 후원기관, 기업 등으로부터 예산 지원을 받고 있는 비정부 기구들이다. 대표적으로, 옴부즈맨을 제외한 나머지 효과적 분쟁해결센터(CEDR), ADR Group 등의 ADR 기구들은 대부분 정부로부터 독립된 민간기구로 운영되고 있다. 2018년의 경우, CEDR에는 120여명 규모의 조정자들이 근무하였으며, 이들은 35,000여건의 소비자 분쟁, 600여건의 기업 분쟁을 해결하였다(한국소비자원, 2019). 그러나 공공갈등에 대한 CEDR의 개입은 여전히 미흡한 상황이다.

옴부즈맨은 행정서비스와 관련된 분쟁에서 행정형 ADR 기능을 수행하고 있으며, 공식적인 ADR 기구로 분류된다.<sup>6)</sup> 영국에서 옴부즈맨은 사실상 유일한 행정형 ADR 기관이라 할 수 있다. 옴부즈맨은 영국 의회에 의해 설립되어 공공기관 또는 사기업과 관련된 일반적인 고충을 조사하고 행정기관에 개선권고를 내리는 독립적인 고충처리기관이다. 특히, 옴부즈맨은 독립적인 기관으로 보건성(NHS)과 정부부처들에 의해 해결되지 않는 불만 사항들에 대한 독립적인 고충처리 서비스를 제공한다(영국 옴부즈맨 홈페이지, 2022). 그러나 옴부즈맨의 권고가 당사자들에게 구속력을 지니고 있지 못하다.<sup>7)</sup> 영국의 옴부즈맨은 의회 행정위원(의회 옴부즈맨: Parliamentary Ombudsman)와 보건서비스 위원(보건 서비스 옴부즈맨: Health Service Ombudsman)의 두 가지 법적 역할을 병행한다. 2022년 현재 영국 정부는 공론화를 통해 민원 서비스를 현대화하기 위한 공공 서비스 옴부즈맨(Public Service Ombudsman) 법안의 초안을 발표하였다. 이 법안은 정당한 불만을 제기하는 모든 시민이 신속하고 효과적인 구제책을 기대하고, 자신들의 의견을 청취할 수 있도록 새로운 공공 서비스 옴부즈맨을 설립하기 위한 세부 조치들을 명시하고 있다.

영국 옴부즈맨 제도의 가장 큰 특징은 시민이 옴부즈맨에게 민원을 제기하기 위해서는 반드시 국회의원을 통하도록 하고 있다는 점이다. 즉, 시민이 국회의원에게 민원을 제기하면 국회의원은

6) 대표적으로, 2015년 이후 영국 금융감독원(financial Conduct Authority)은 금융 옴부즈맨(financial ombudsman)을 공식적인 ADR 주체로 인정하고 있다.

7) 예외적으로, 연금 옴부즈맨(Pensions Ombudsman)의 경우 재정과 동등하게 당사자들에 대한 구속력을 갖고 있다.

옴부즈맨에게 사안을 송부할지 여부를 결정할 수 있도록 함으로써 옴부즈맨 제도의 남용을 방지하고 있다. 영국에는 이러한 일반 옴부즈맨뿐만 아니라 지방정부 옴부즈맨(Local Government Ombudsman), 경찰민원청(Police Complaints Authority)과 같은 전문 옴부즈맨도 있다. 또한 금융 옴부즈맨(Financial Ombudsman Service)과 같은 공공/민간부문 혼합 옴부즈맨 제도도 운영 중이다.<sup>8)</sup>

규제관은 준 행정형 ADR 기관으로서 의회법(Act of Parliament)에 근거해 설립된 기관으로 정부로부터 독립적으로 활동한다. 규제관은 조사, 위임, 제3자에 대한 조언, 허가, 신임 또는 집행 권한을 지니고 있다(박노형, 2008). 대표적으로, Ofgem은 영국의 독립적인 에너지 규제자로서 정부와 협력하여 에너지 소비자를 보호하고, 특히 취약 계층에게 에너지 서비스가 공정하고 저렴하게 제공될 수 있도록 단속하는 기능을 수행한다(Ofgem 홈페이지, 2022).

〈표 6〉 영국의 주요 행정형 ADR 기관

구분	내용
규제관 (regulators)	- 의회법에 근거해 설립된 기관으로 정부로부터 독립적으로 활동 - 조사, 위임, 제3자에 대한 조언, 허가, 신임 또는 집행 권한을 지님
옴부즈맨	- 공공기관 또는 사기업과 관련된 일반적인 고충을 조사하고 행정기관에 개선 권고를 내리는 독립적인 고충처리기관

### 3) ADR 자원

영국에서는 민간형 ADR 기구들을 중심으로 다양한 ADR 기법들이 활용되고 있다. 대표적으로, 옴부즈맨(ombudsman), 규제관(regulators), 중재, 조정, 중립적 평가(neutral evaluation), 화해(conciliation), 전문가 결정(expert determination), 조기 중립적 사실조사(early neutral fact finding), 조정·중재(Med-Arb) 등이 있다(최석범, 2010). 이들 중 옴부즈맨과 규제관은 공공갈등에 대한 ADR 기능을 수행한다. 옴부즈맨 제도는 공공기관별로 설치되어 해당 공공기관 및 관련 민간 서비스에 대한 시민들의 불만을 해소할 목적으로 설치, 운영되고 있다. 또한 규제관은 민영화된 공익사업에 대한 단속기관으로 사업에 대한 불만을 처리하는 기능을 수행한다. 이와 함께, 조정의 한 유형으로 공동체 구성원들 간의 갈등을 해결하기 위한 공동체 조정(community mediation)이 적극 활용되고 있다. 공동체 조정에는 이웃간 조정(neighborhood mediation), 학교 또래 조정(school peer mediation), 희생자-가해자 조정(victim offende mediation) 등이 있다(Mistelis, 2003). 현재 다수의

8) 지방정부 옴부즈맨에는 북아일랜드 옴부즈맨(Northern Island Ombudsman), 스코틀랜드 옴부즈맨(Scottish Public Services Ombudsman), 웨일스 옴부즈맨(Public Services Ombudsman Wales)이 있다.

지방의회들은 이웃간 조정제도를 채택하고 있다.

**〈표 7〉 영국의 ADR 유형: 민간형 및 행정형 ADR**

구분	내용
중재	- 제3자가 당사자들에 대해 구속력 있는 중재를 시행하는 방식
조정	- 상사조정, 가사조정, 공동체 조정(community mediation) 등의 영역에서 제3자 개입하여 조정자 역할을 수행하는 방식
조기 중립적 평가	- 당사자의 동의하에 중립적인 제3자(일반적으로 판사)가 당사자들의 의견을 청취하고 사안을 평가하는 방식
화해	- 제3자가 조정보다 적극적으로 개입하는 경우로 조정과 유사한 의미로 이용됨
촉진	- 분쟁 초기 단계에서 제3자가 당사자들의 의견을 청취하고 방향을 제시하면서 결론에 이르도록 돕는 방식
전문가 결정	- 당사자들이 합의 하에 선임한 전문가를 대상으로 주장 및 설명을 하고 전문가가 사안에 대해 결정하는 방식
중립적 사실조사	- 복잡하고 기술적인 쟁점에 대해 중립적인 전문가가 조사를 실시하고 평가하는 방식
조정·중재	- 조정과 중재를 절충한 방식으로, 당사자간 합의 하에 조정이 달성되지 못하는 경우 중재로 이행하는 방식
공동체 조정 (community mediation)	- 조정의 한 유형으로 공동체 구성원 간의 분쟁을 해결하기 위해 이용됨 - 대표적인 기법으로 이웃간 조정(neighborhood mediation), 학교 또래 조정(school peer mediation), 희생자-가해자 조정(victim offende mediation) 등이 포함됨
옴부즈맨	- 시민 또는 소비자들의 불만을 조사하여 행정기관에 개선권고를 내림
규제관	- 민영화된 공익사업의 단속기관으로 사업에 대한 불만을 처리하는 기능을 수행

\*자료: 최석범(2010)을 수정·보완

## 4. 일본

### 1) 법제도적 기반

일본은 우리나라와 유사하게 법원 및 행정기관 주도의 ADR이 발전되어 있는 반면 민간형 ADR은 2000년대 이후 점차 확산되고 있는 상황이다. 일본의 조정제도는 1922년의 차지차가조정법(借地借家調停法)에서부터 시작되었으며, 1948년 가사심판법이 시행되면서 현재의 가사 조정제도의 기틀이 마련되었다. 1951년에는 노동쟁의 조정과 가사조정을 제외한 나머지 조정제도를 통합한 민사조정법이 제정됨으로써 민사조정제도의 근간이 확립되었다(최병록, 2000). 또한 1940년대 후반부터 노동 관련 분쟁의 해결을 위해 ADR이 이용되기 시작하였다. 1960년대부터는 환경, 소비자, 공공분쟁과 같은 사회문제 해결을 위해 ADR이 활용되었다(박철규, 2016).

1968년 ‘공해대책기본법’에 따라 1970년에는 ‘공해분쟁처리법’이 제정되었으며, ‘공해분쟁처리법’에서 행정형 ADR 제도로서 화해, 조정, 중재, 재정 등을 규정하였다(심준섭 외, 2013). 1972

년 일본 정부는 ‘공해등조정위원회설치법’에 근거해 중앙공해심사위원회와 토지조정위원회를 통합하여 공해등조정위원회(公害等調整委員會)로 확대개편하고, 총무성(総務省) 산하의 독립위원회로 설치하였다. 공해등조정위원회는 총리부의 소속 행정위원회로서 준사법적 기능을 지니며 중립성과 독립성을 보장받고 있다. 2004년에는 ADR 기본법인 ‘재판 외 분쟁해결 절차의 이용 촉진에 관한 법률(ADR법)’이 제정되어 민간 주체들 간의 분쟁에 대한 민간형 ADR이 빠르게 활성화되는 전환점이 되었다. ADR법의 제정으로 본격적으로 ADR이 일본 내에 확산되었으며, 민간형 ADR 기관에 대한 인증제도도 도입되었다(심준섭 외, 2013). 특히, ADR법에 근거해 민간 전문가가 실시하는 ADR인 ‘카이케츠 서포트’(かいけつサポート) 제도가 도입되었다.

## 2) ADR 기관

일본의 행정형 ADR 기구는 우리나라와 비슷한 형태로 행정기관 별로 개별법에 근거해 설치되어 관할 행정서비스 관련 분쟁에 대한 조정을 담당하고 있다. 특히, 행정형 ADR 기관으로 각 개별법에 근거해 설립된 분쟁조정위원회들이 핵심적인 기능을 수행하고 있다. 공공갈등 관리와 관련된 대표적인 행정형 ADR 기구로는 공해분쟁처리법에 의한 환경분쟁을 담당하는 공해등조정위원회, 건설공사분쟁심사회, 공정거래위원회, 중앙 및 지방 노동위원회, 국민생활센터 등이 있다.

이들 중 가장 대표적인 행정형 ADR 기구는 공해등조정위원회이다. 1972년 설치된 공해등조정위원회는 ‘공해분쟁처리법’에 따른 공해분쟁 처리기구로서 중앙에는 공해등조정위원회, 도도부현(都道府縣)에는 각 지방자치단체 조례에 따라 공해심사회(公害審査會)를 두고 있다. 공해등조정위원회는 환경분쟁을 해결하기 위해 조정, 화해, 재정 및 중재를 활용하고 있으며, 이 가운데 조정이 가장 많이 이용되고 있다(일본 공해등조정위원회 홈페이지, 2022). 현재 전국 대부분 도도부현에 공해심사회가 상설조직으로 설치되어 지자체의 환경갈등에 대한 ADR 역량을 증진시키고 있다(심준섭 외, 2013). 공해분쟁 처리기구와는 별도로 공해에 따른 불만을 해결하기 위해 도도부현 및 시구청촌에는 공해불만상담창구가 설치되어 있다.

국민생활센터는 1975년 특수법인인 국민생활센터로 설립되었고, 2005년 국민생활센터법에 근거해 독립 행정기관으로 전환되었다, 국민생활센터는 소비자 피해를 구제하고 소비자 분쟁을 해결하기 위한 기관이다. 2008년에는 국민생활센터법이 개정되어 분쟁해결위원회가 설치되었다. 분쟁해결위원회는 각 지역 소비자생활센터 등에서 해결이 어려운 소비자 분쟁에 대해 중립자로서 개입한다. 분쟁해결위원회는 소비자 분쟁에 대해 ‘화해의 중개(和解の仲介)’와 ‘중재’ 등 2가지 유형의 ADR을 실시하고 있다(일본 국민생활센터 홈페이지, 2022).<sup>9)</sup> 또한 건설공사분쟁심사회는

9) 국민생활센터 분쟁해결위원회는 법률, 상거래 등에 관한 전문적인 지식·경험을 가진 전문가들로 총리의 승인을



건설부에 설치된 중앙건설공사분쟁심사회와 도도부현에 설치되어 있는 도도부현 건설공사분쟁심사회가 있다. 건설공사분쟁심사회는 건설공사의 도급에 관한 분쟁을 주로 담당한다. 한편, 민간형 ADR기구로는 국제상사중재협회, 교통사고분쟁 처리센터, 지역별 변호사회 ADR 센터 등이 대표적이다.

**〈표 8〉 일본의 주요 행정형 ADR 기관**

구분	내용
공해등조정위원회	- 환경분쟁을 해결하기 위해 조정, 화해, 재정 및 중재 등을 활용 - 지방의 도도부현에는 공해심사회 운영
건설공사 분쟁심사회	- 건설공사의 도급에 관한 분쟁을 주로 담당
국민생활센터	- 소비자 피해를 구제하고 소비자 분쟁을 해결하기 위한 기관 - 분쟁해결위원회는 화해의 중개 및 중재를 실시함
노동위원회	- 노동쟁의의 조정 및 중재 - 부당 노동행위에 대한 심사

### 3) ADR 자원

일본의 2004년 ADR법(제1조)은 ADR을 “소송 절차에 관계없이 민사상의 분쟁을 해결하려는 당사자를 위해 공정한 제3자가 관여하여 그 해결을 도모하는 절차”로 규정하고 있다. 법원형 ADR로는 민사조정, 가사조정, 재판상 화해 등이 활용된다. 행정형 ADR의 경우 독립 행정위원회나 행정기관에서 ADR을 활용하고 있으며, 각 기관의 특성에 따라 조정이 실시되는 방식은 유사성과 차별성을 동시에 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 전반적으로 일본은 ADR을 매우 협의적인 개념으로 접근하고 있으며, 그 결과 ADR의 유형은 미국, 영국, 프랑스 등과 달리 상당히 제한적인 수준에 머물고 있다.

가장 대표적인 행정형 ADR 기구인 공해등조정위원회는 공해로 인한 갈등에 대한 화해, 조정, 중재 및 재정을 실시하고 있으며, 이 중에서 조정이 가장 많이 활용되고 있다(일본 공해등조정위원회 홈페이지, 2022). 공해등조정위원회가 처리하는 중대사건에는 대기오염, 수질오염에 의해 생기는 현저한 피해로 인한 분쟁이 포함된다. 지방의 도도부현 공해심사회는 관할 구역 내 분쟁사건에 대한 화해, 조정, 중재를 담당한다. 화해는 화해위원이 분쟁 당사자 간에 개입하여 당사자간 협상이 원활히 진행되도록 관리함으로써 당사자간 분쟁의 자주적 해결을 촉진하는 절차이다. 조정은 조정위원회가 분쟁 당사자 간에 개입하여 양측이 만족할만한 합의안을 도출함으로써 분쟁

받아 국민생활센터 이사장이 임명하는 15명 이내의 위원으로 구성된다. 또한 각 분야 전문가들이 특별위원으로 임명된다.

해결을 도모한다. 조정은 화해에 비해 조정위원회가 보다 적극적으로 개입하는 것이 다르며, 조정으로 당사자간 합의가 성립된 경우 민법상의 화해계약과 동일한 효력을 지닌다. 중재는 공해분쟁 처리기관이 당사자간에 개입하여 대화를 적극적으로 유도하고, 당사자들이 만족하는 합의를 도출해 분쟁을 해결하는 절차로, 중재안은 당사자들에 대해 구속력을 지닌다. 재정은 책임 재정과 원인 재정으로 구분된다(일본 공해등조정위원회 홈페이지, 2022). 원인재정은 재정위원회가 가해행위와 피해 발생 사이의 인과관계의 존재 여부를 판단하는 절차이며, 책임재정은 공해로 인한 피해에 대한 손해배상에 관한 분쟁이 생겼을 경우 재정위원회가 손해배상 책임의 유무 및 배상액에 대해 판단하는 절차이다.

국민생활센터 분쟁해결위원회는 중요한 소비자 분쟁에 대해 ‘화해의 중개(和解の仲介)’ 및 중재 절차를 시행하고 있다(일본 국민생활센터 홈페이지, 2022). 화해의 중개의 경우, 중개위원이 당사자 간 협상을 중개하고 화해를 성립시킴으로써 분쟁해결을 도모한다. 화해의 중개에 의해 이루어진 합의(화해)는 법원에서 실시하는 화해와 달리 당사자들에 대해 구속력이 없다. 중재의 경우, 중재자가 판단(중재 판단)을 하고, 이러한 중재판단은 당사자들에 대해 구속력을 지니고 있다. 따라서 중재 신청에 앞서 당사자들은 중재자의 판단(중재 판단)에 따를 것을 합의해야 한다. 화해의 중개 및 중재 모두 당사자의 신청이 있으면 분쟁해결위원회 위원장이 위원 또는 특별위원 중에서 중개위원 또는 중재위원을 지명한다. 중개위원 또는 중재위원은 신청일로부터 4개월 이내에 ADR 절차를 종료해야 한다.

〈표 9〉 일본의 행정형 ADR 유형

구분	내용
화해의 중개 (和解の仲介)*	- 화해위원(또는 중개위원)이 당사자 간 협상을 중개하고 화해를 성립시킴으로써 분쟁해결을 도모
중재	- 중재자가 중재 판단을 하고, 이러한 중재판단은 당사자들에 대해 구속력을 지님
조정	- 조정위원회가 분쟁의 당사자를 중개하여 양측이 만족할만한 합의를 도출함으로써 분쟁해결을 도모함 - 화해에 비해 조정위원회가 적극적으로 개입하는 것이 다름
재정(裁定)	- 책임재정(공해등조정위원회): 공해로 인한 피해가 발생할 경우에, 손해배상 책임의 유무에 관해 해결을 도모하는 강제적 분쟁해결 절차. 피해자만 신청 가능함 - 원인재정(공해등조정위원회): 공해로 인한 피해가 발생할 경우에, 가해 행위와 피해 사이의 인과관계의 존재 여부에 관해 해결을 도모하는 강제적 분쟁해결 절차. 피해자 및 가해자 모두 신청 가능함

\*주: 화해도 포함됨

## V. 결론 및 시사점

2000년대 이후 국내에서도 ADR에 대한 관심이 빠르게 확산되면서 기존 소송 중심의 갈등관리 방안들을 대체하는 ADR 제도들이 도입 또는 운영되고 있다. 특히, 행정 서비스의 제공이나 정책추진 과정에서 발생하는 각종 공공갈등의 관리 및 해결을 위해 중앙과 지방정부의 독립된 위원회나 행정기관이 행정형 ADR 기구들을 운영하고 있다. 이러한 행정형 ADR 기구들은 정책과정에서 발생하는 다양한 참여자들 간의 분쟁과 갈등을 해결할 수 있는 대안적 기제로 평가되고 있음에도 불구하고, 공공갈등에 대한 ADR 활용은 여전히 매우 미흡한 수준에 머물고 있다. 본 연구에서는 ADR이 활성화되어 있는 주요 국가들인 미국, 영국, 프랑스, 일본의 ADR 제도에 대한 비교분석을 통해 국내 공공갈등 관리방안으로서 ADR, 특히 행정형 ADR 제도의 활성화를 위한 대안들을 모색하고자 하였다. 분석결과, 4개국은 ADR 제도의 구축 및 운영과 관련하여 유사성과 차별성을 동시에 지니고 있는 것으로 나타났다. 이들 국가들은 공통적으로 ADR을 활성화하여 공공갈등뿐만 아니라 민간의 다양한 갈등을 해결 및 관리하고 있다. 반면, 공공과 민간 영역 모두에서 갈등이 빠르게 증가하고 있으며, 특히 다양한 정책추진 과정에서 발생하는 공공갈등의 급증으로 인해 막대한 사회경제적 비용이 발생되고 있는 국내 상황을 고려할 때 국가적 차원의 갈등관리 역량 강화가 시급한 상황이다. 국내 공공갈등의 관리 역량의 제고 측면에서 이상의 분석결과가 제공하는 구체적인 시사점들은 다음과 같다.

첫째, 공공갈등을 포함한 다양한 사회갈등에 대한 ADR을 통한 관리를 활성화하기 위한 법제도적 기반을 구축할 필요가 있다. 미국과 일본은 국가 전반에서 ADR을 활성화하기 위한 ADR 기본법을 제정하고 있다. 미국의 경우, 행정분쟁해결법, 협상에 의한 규칙제정법, ADR법 등은 연방정부에서 공공갈등을 다루는 방식에 근본적인 변화를 불러왔다(Nabatchi, 2007). 일본의 경우, 2004년 ‘재판 외 분쟁해결 절차의 이용 촉진에 관한 법률(ADR법)’이 제정되면서 국가 전반에서 사적주체들 간 갈등에 ADR이 빠르게 활성화되는 계기가 되었다. 반면, 우리나라는 분쟁 영역별로 개별법에 따라 행정형 ADR 기관들이 설립되어 있으며, 이들 기관들은 화해 및 조정 중심의 한정된 ADR 기법들만을 활용하고 있는 상황이다. 그 결과, 국가적 차원에서 ADR을 촉진하고 확산하기 위한 체계적이고 종합적인 접근이 이루어지고 있지 못하다(심준섭 외, 2013). 또한 분쟁의 범위를 지나치게 협소하게 접근할 것이 아니라 정책과정에서 예상되는 갈등에 대한 ADR까지도 포괄할 수 있도록 법제도적 보완이 요구된다.

둘째, 공공갈등에 대한 효과적인 예방 및 관리를 위해 행정형 ADR 활용을 적극적으로 확대할 필요가 있다. 현재 국내 공공갈등 ADR은 대부분 정책분야별로 설치된 분쟁조정위원회에 대한

당사자의 신청에 의한 사후적 조정에 초점이 맞춰져 있다. 특히, 분쟁조정제도를 피해 구제의 관점에서 접근함으로써 갈등의 근본적인 해결 및 생산적인 관리보다는 가해자와 피해자의 이분법적인 대결 구조를 강화하는 한계를 드러내고 있다. 그 결과, 행정형 ADR 기구들의 분쟁조정에 대한 신뢰도가 높지 않은 상황이다(김남철, 2006). 또한 정책결정 과정에서 공공갈등이 충분히 예상되는 경우를 대비한 예방적 조정 기제가 구축되어 있지 못하다. 밀양 송전탑 갈등에 대한 국민권익위원회의 조정 실패 사례처럼 갈등이 증폭되어 더 이상 관리가 어려운 상황에서 ADR이 시도는 경우들이 빈번하게 발생하고 있다. 갈등의 예방을 위한 사전적 조정이 가능하도록 ADR 개념을 확장하고, 이를 토대로 ADR 제도를 개선할 필요가 있다. 특히, 이를 위해서는 ADR의 개념을 공론화를 포함하는 광의의 개념으로 접근하고, 프랑스의 공공토론위원회(CNDP)와 같은 국가 차원의 공론화 기구 설치를 적극적으로 고려할 필요가 있다. 미국 역시 ADR을 연방기관 내부 및 외부 갈등을 해결하는 기능뿐만 아니라 예방을 위한 기능으로도 적극 활용하고 있는 점도 시사하는 바가 크다.

셋째, ADR의 개념 및 방법론 측면에서 살펴보면, ADR이 활성화되어 있는 국가들에서는 화해, 조정, 중재 외에 다양한 ADR 기법들이 활용되고 있다. 특히, 미국, 영국, 프랑스 등은 ADR의 개념을 확장하여 옴부즈맨 제도, 협상에 의한 분쟁해결, 공론화 등의 참여적 의사결정 기법들도 ADR의 범주에 포함시키고 있다. 반면, 우리나라는 일본과 유사하게 ADR의 개념을 매우 제한적으로 접근함으로써 다양한 ADR 기법의 개발 및 활용을 저해하고 있다. 국내에서도 공공갈등에 대한 ADR 제도가 탄력적이며 효과적인 갈등해결 수단으로 작동하기 위해서는 ADR 개념을 적극적으로 확장하고, 다양한 공공갈등 ADR 방법론의 개발 및 활용을 추진할 필요가 있다. 특히, 미국의 협상에 의한 규칙제정법(1990)과 최근 영국의 ‘협상에 의한 분쟁해결’ 도입 추진은 ADR 방법론에서 당사자 주도의 자주적인 갈등관리의 중요성을 부각시키고 있다.

마지막으로, 정부부처 및 지자체의 갈등관리 역량을 강화할 필요가 있다. 이를 위해 중앙행정기관 및 지자체의 행정형 ADR을 지원하고, 공무원에 대한 ADR 전문 지식 및 교육훈련을 담당하는 갈등관리 전문기관을 설립, 운영할 필요가 있다. 대표적으로, 미국 환경청은 정책갈등에 대한 행정형 ADR 활용의 우수 사례로 평가된다(O’Leary & Raines, 2001). 환경청 소속 갈등예방 및 해결센터(Conflict Prevention and Resolution Center: CPRC)는 환경청뿐만 아니라 모든 행정기관에 ADR 전문 서비스를 제공하고, 주정부 및 지방의 이해관계자들에 대한 교육 및 지원도 적극적으로 실시하고 있다.

## 참 고 문 헌

- Andrew, J. P. (2000). *Alternative dispute resolution: skills, science, and the law*. Toronto, Ontario: Irwin Law. 5.
- Ducsik, D. W. (1978). *Electricity Planning and the Environment*, Cambridge MIT.
- Environmental Protection Agency. (2000). *Resource Guide: Resolving Environmental Conflicts in Communities*. EPA 360-F-00-001.
- Holzinger, K. (2001). Negotiations in public-policy making: Exogenous barriers to successful dispute resolution. *Journal of Public Policy*, 21(1): 71-96.
- Kallipetis, M. & Ruttle, S. (2006), Better dispute resolution: The development and practice of mediation in the United Kingdom between 1995-2000 in J. C. Goldsmith, G. H. Pointon, & A. Ingen-Housz (Eds.) *ADR in Business*, KLUWER LAW International.
- Lan, Z. (1997). A Conflict resolution approach to public administration. *Public Administration Review*, 57(10): 27-35.
- Lieberman, J. K. & Henry, J. F. (1986). Lessons from the alternative dispute resolution movement. *University of Chicago Law Review*, 53.
- Mistelis, L. (2003). ADR in England and Wales: a successful case of public private partnership. *ADR Bulletin*, 6(3): 53-55.
- Mnookin, R. (1998). Alternative dispute resolution. *Harvard Law School John M. Olin Center for Law, Economics and Business Discussion Paper Series*, 3-7-1998.
- Nabatchi, T. (2007). The institutionalization of alternative dispute resolution in the federal government. *Public Administration Review*, 67(4): 646-661.
- Nolan-Haley, J. M. (2008). *Alternative Dispute Resolution*, St. Paul.
- O'Leary, R., & Raines, S. S. (2001). Lessons learned from two decades of alternative dispute resolution programs and processes at the US Environmental Protection Agency. *Public Administration Review*, 61(6): 682-692.
- Pirie, A. J. (2000). *Alternative dispute resolution: skills, science, and the law*. Irwin Law.
- Purdy, J. M., & Gray, B. (1994). Government agencies as mediators in public policy conflicts. *International Journal of Conflict Management*, 5(2): 58-180.
- Senger, J. M. (2004). *Federal Dispute Resolution*, Jossy-Bass.

- \_\_\_\_\_. (2000). Turning the ship of state. *Journal of Dispute Resolution*, (1), 79–98.
- Smith, J. & Wood, C. P. (1980). Title VII of the Civil Service Reform Act of 1978: A Perfect Order. *Hastings Law Journal*, 31(4): 855–882.
- Stone, K. V. W. (2004). Alternative dispute resolution, *Encyclopedia of Legal History, Public Law & Legal Theory Research Paper Series*, No. 04–30.
- Ware, S. J. (2007). *Principles of Alternative Dispute Resolution*, St. Paul, MN: Thomson/West.
- 김남철(2006). 갈등관리 수단으로서의 공법상의 조정. 「공법연구」. 34(4-2), 209-232.
- 김봉철(2021). 행정형 ADR의 활성화 방안에 관한 연구. 「法學論文集」. 45(3), 247-283.
- 김봉철(2019). 우리나라의 행정형 ADR 개선방안에 관한 연구. 사법정책연구원 연구총서 2019-12.
- 김진현·정용균(2011). 미국의 사법형 ADR제도와 그 함의에 대한 연구. 「중재연구」. 21(3), 55-87.
- 나태준·박재희(2004). 갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안. 한국행정연구원
- 박철규(2016). 대체적 분쟁해결 총론. 도서출판 오래.
- 박노형(2008). 유럽연합의 대체적분쟁해결(ADR) 제도에 대한 연구. 법제처
- 심준섭(2012). 국내 행정형 ADR 기구의 비교분석: 문제점과 대안. 「공존협력연구」 창간호, 39-67.
- 심준섭·문태훈·허만형(2013). 환경갈등 ADR 역량 비교분석: 한·미·일 3국간 비교를 중심으로, 「국가 정책연구」, 27(2), 5-33.
- 원용수(2007). “프랑스의 ADR과 그 활용현황에 관한 고찰”, 한국중재학회 중재연구 17(1), 97-116.
- 최병록(2000). 소송외적 분쟁해결제도의 활성화 방안에 관한 연구. 「사회과학연구」, 13, 311-337.
- 최석범(2010). 국가주도형 ADR과 민간주도형 ADR에 관한 연구. 「중재연구」. 20(3), 71-91.
- 한국소비자원(2019). 2019년 영국 ADR 운영 현황 조사 출장 결과 보고. 한국소비자원 분쟁조정사무국, 2019.12
- 한국행정연구원(2016). 공정사회와 갈등관리(V): 갈등해결 역량강화 교육을 위한 사례연구
- 함영주(2009). 우리 법제하 행정형 ADR의 현황과 과제. 「언론중재」, 봄, 24-41.
- 홍준형(2010). 환경갈등과 조정: 쟁점과 대안. 「환경법연구」, 32(3), 385-416.
- 미국 CRS 홈페이지(<https://www.justice.gov/crs>)
- 미국 FMCS 홈페이지(<https://www.fmcs.gov/>)
- 미국 환경분쟁해결원(NCECR) 홈페이지(<https://www.udall.gov/ourprograms/institute/institute.aspx>)
- 미국 정부기관간 ADR 실무단 홈페이지(<https://adr.gov/>)

영국 ADR Group 홈페이지(<https://www.adrgroup.co.uk/>)  
 영국 옴부즈맨 홈페이지([www.ombudsman.org.uk](http://www.ombudsman.org.uk))  
 영국 Ofgem 홈페이지(<https://www.ofgem.gov.uk/>)  
 일본 공해등조정위원회 홈페이지(<https://www.soumu.go.jp/kouchoi/>)  
 일본 국민생활센터 홈페이지(<https://www.kokusen.go.jp/hello/gaiyou.html>)  
 프랑스 CNC 홈페이지(<https://www.economie.gouv.fr/cnc/>)  
 프랑스 CNDP 홈페이지(<https://www.debatpublic.fr/>)  
 프랑스 CMAP 홈페이지(<https://www.cmap.fr/>)  
 프랑스 DDD 홈페이지(<https://www.defenseurdesdroits.fr/>)

**심준섭(沈俊燮):** 미국 뉴욕주립대(Albany)에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 중앙대학교 공공인재학부 교수로 재직 중이다. 주요 연구관심 분야는 갈등관리와 협상론, 에너지 정책, 프레임 분석 등이며, 주요 논문으로는 “코로나19 펜더믹과 정책학 연구방법의 과제: Lasswell의 ‘민주주의 정책학’을 다시 돌아보며(2022)”, “Government communication and public acceptance of policies in South Korea(2020)”, “정책분석평가의 다각화: 양적 방법과 질적 방법의 결합(2019)”, “공론화 과정 참여자들의 속의 경험: 프레임 분석의 적용(2018)” 등이 있다(jsshim@cau.ac.kr).

## Management of Public Conflicts through Alternative Dispute Resolution(ADR): A Comparison across Countries

Junseop Shim

In the rapid shift to participatory governance in which various actors actively involve in policy processes, the dispute resolution system through the formal litigation process no longer functions as an effective conflict management mechanism. Active and participatory methods for conflict management based on trust among policy participants need to be developed. In this situation, alternative dispute resolution(ADR) is emerging as an effective way to manage not only private sector conflicts but public conflicts. This study attempted to expand the concept of ADR as a management method for public conflicts in Korea through a comparative analysis of ADR systems in major countries such as the U.S., the U.K., France, and Japan. Further, it offered important suggestions to foster ADR in Korea, focusing on the administrative ADR system.

Key words: public conflict, conflict management, Alternative Dispute Resolution(ADR),  
Administrative ADR