

물 분쟁 해결을 위한 대안적분쟁해결방안(ADR)

An Introduction to Alternative Dispute Resolution(ADR) for the Water Conflicts Resolution

이명우* , 이충성** , 박교*** , 심명필****
Lee Myoung Woo , Yi Choong Sung , Park Kyo , Shim Myung Pil

요 지

물 분쟁은 더 이상 다른 나라의 이야기가 아니다. 우리나라 역시 산업구조의 변화와 인구의 증가로 물의 수요가 증가함에 따라 많은 물 분쟁이 발생하고 있다. 물 분쟁은 많은 원인과 다양한 차원의 분쟁주체들이 관계하고 있어 복잡한 네트워크구조로 나타나는 특징이 있다. 이러한 다양한 종류의 물 분쟁을 해결하기 위해서는 그 대책 또한 법률적, 기술적, 사회적으로 다양하게 접근 하여야 할 것이다. 그러나 과거 우리나라의 경우 분쟁이 발생하였을 때 그 분쟁의 최후 결정은 주로 사법기관에 의하여 처리되곤 하였다. 이러한 사법적 분쟁해결은 많은 시간과 비용을 필요로 하며 분쟁당사자 모두 만족할 수 없는 결과를 야기 할 수 있는 큰 단점을 안고 있다. 본 연구에서는 이러한 단점을 보완하고 물 분쟁을 해결하기 위한 방안으로 대안적분쟁해결방안(ADR: Alternative Dispute Resolution)을 소개하고, 적용가능성에 대하여 검토하였다. 물 분쟁의 해결을 위해 ADR을 활용한다면 시간과 비용의 절약, 원만한 분쟁해결, 사후에도 당사자들의 좋은 관계 유지 등의 이점을 기대 해 볼 수 있다.

핵심용어 : 물 분쟁, 대안적분쟁해결방안(ADR)

1. 서 론

최근 들어 우리사회가 인구증가와 경제발전, 사회발전 등으로 인해 다원화 되면서 물을 둘러싼 분쟁이 급증하고 있다. 특히 분쟁의 원인 및 주체들도 다양해져서 그 구조가 복잡해지는 추세이다. 세계적으로도 많은 나라들이 물 문제로 인해 대립하고 있으며 몇몇 지역에서는 전쟁도 발발하고 있다. 국내의 상황도 심각해져 가고 있으며 장래에도 새로운 물 분쟁 발생 가능성이 크다. 산업구조의 변화와 인구증가가 물의 수요를 증가시키고 수질을 악화시킴으로써 물 분쟁을 야기하는 근본 원인이 되고 있기 때문이다. 또한 지방자치제도의 시행으로 인하여 각 지자체의 이해관계가 복잡하게 얽히면서 다수의 물 분쟁을 일으키고 있다.

물 분쟁은 많은 원인과 다양한 차원의 분쟁주체들이 관계하고 있어 복잡한 네트워크구조로 나타남을 특징으로 하고 있다. 따라서 완전히 동일한 물 분쟁은 존재하지 않으며 다양한 종류의 물 분쟁을 해결하기 위해서는 그림 1에 나타낸 바와 같이 법률적, 제도적, 기술적, 사회적으로 다차원적으로 접근 하여야 할 것이다. 우리나라의 경우 분쟁이 발생하면 주로 사법적인 판결로 인하여 분쟁을 해결해왔다. 하지만 사법적인 분쟁해결은 분쟁당사자 모두가 만족하지 못하는 강압적 결과의 도출이라는 근본적 문제점을 안고 있다. 본 연구는 이러한 문제점을 해결하기 위하여 사법적 분쟁해결의 단점을 보완하는 물 분쟁의 해결방안으로 대안적분쟁해결방안(ADR: Alternative Dispute Resolution)을 소개하고 적용가능성에 대하여 검토하고자 한다.

* 정회원.인하대학교 환경토목공학부 석사과정·E-mail : g2041195@inhavision.inha.ac.kr
** 정회원.인하대학교 환경토목공학부 박사과정·E-mail : sung@inha.ac.kr
*** 정회원.인하대학교 환경토목공학부 석사과정·E-mail : g2041187@inhavision.inha.ac.kr
**** 정회원.인하대학교 환경토목공학부 교수·E-mail : shim@inha.ac.kr

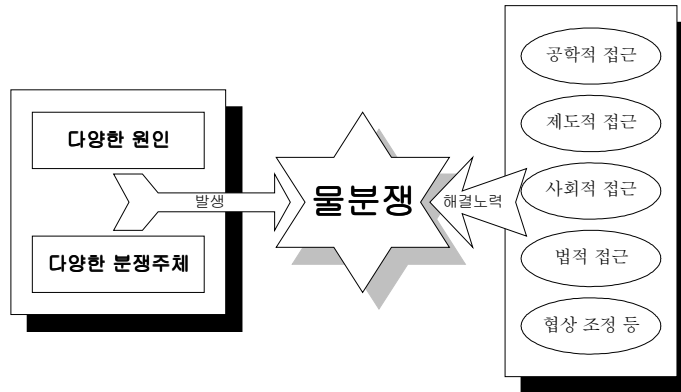


그림 1. 물 분쟁 구조와 그 해결을 위한 접근방법

2. 본 론

2.1 대안적분쟁해결방안1)

물 분쟁은 사전에 예방하는 것이 가장 좋을 것이다. 하지만 이미 분쟁이 발발한 경우는 각 분쟁 당사자들의 이해대립으로 인하여 그 해결이 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 분쟁이 발생한 경우 가장 좋은 해결방법은 대화와 타협을 통하여 평화적으로 합의에 도달하는 것이다.

대안적분쟁해결방안(ADR: Alternative Dispute Resolution, 이하약칭 ADR)의 발달은 전통적으로 행하여진 많은 분쟁해결방법들에 대한 불만족으로부터 시작한다. 이는 법정에 대한 비판, 아마도 더욱 일반적으로는 법조계에 종사하는 사람들에 대한 비판과 법적시스템 전체와의 이질감을 반영하고 있다(Henry 등, 1993). Priscolli(1989)의 정의를 따르면 ADR의 정의는 ‘ADR이 무엇이다’라고 정의된 것이 아니라 ‘어떤 것이 아니면 ADR이다’라고 정의되기 때문에 그 정의가 완전하지 않은 형태를 띠고 있다. ADR은 사법체계의 교체가 아니라 사법적 해결 시스템의 부하를 줄여 더욱 공평하고 효과적으로 이끌기 위한 수단인 것이다. 또한 Henry(1993)의 정의를 따르면 ‘대안적분쟁해결방안은 소송이나 중재재판 등의 분쟁을 해결하기 위한 판결과정을 대안으로 이는 넓은 범위의 과정’으로 정의 된다.

물 분쟁의 도입으로 기대할 수 있는 장점은 그림 2에 나타나 있듯이 사법적 분쟁 해결의 단점인 ‘많은 시간과 비용의 소요’, ‘분쟁당사자들이 만족할 수 없는 결론의 도출’의 해결을 기대 해 볼 수 있고, ‘분쟁 당사자간의 좋은 관계 지속’ 등을 기대 해 볼 수 있다.

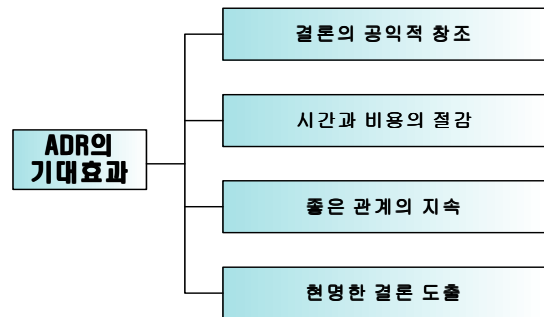


그림 2. ADR의 기대효과

2.2 ADR의 유형

ADR의 유형으로는 크게 협상(negotiation), 조정(mediation), 중재(arbitration), 절충적분쟁해결방법(hybrid ADR process) 등을 들 수 있다. ADR은 협상, 조정, 중재를 기초로 하여 필요에 따라 그리고 각 상황에 따라 변화발전하면서 새로운 방법들이 개발되고 있다. 이중에서 기초가 되는 협상과 조정, 중재 및 기타유형에 대하여 간략히 기술하였다.

(1) 협상과 조정

1) 국내에서는 대체적 분쟁해결방안, 대체적 분쟁조정제도, 소송외 분쟁해결 수단 등 여러 이름으로 불리고 있으나 본 연구에서는 ‘대안적분쟁해결방안’으로 기술

협상은 분쟁의 각 당사자가 얼굴을 맞대고 주어진 문제에 적당한 해답을 얻기 위해 수행되는 자발적 과정이다. 따라서 협상은 당사자들의 주도하에 분쟁을 해결한다는 점에서 가장 기본적이고 효율적인 분쟁해결 방법이라 할 수 있다. 또한 이는 모든 분야의 분쟁에서 가장 많이 사용되는 방법일 것이다(Gail 등, 1989). 반면에 조정 은 협상의 과정에서 제3자(조정자)가 참여하여 분쟁해결에 도움을 주게 된다. 조정자(mediator)는 어떠한 일방의 입장에 편향되지 않고 중립적이어야 하며 협상에 참여한 당사자들이 보다 건설적인 토론을 할 수 있도록 돕고, 모든 협상 참여자가 동의할 수 있는 틀(frame work)을 만들며, 협상 과정에 의견소통이 용이하도록 조정해야 한다. 조정과 협상은 모두 협상의 마지막 결과에 대한 조율이라는 중요한 과정을 포함해야 한다. 여기서 중요한 점은 의사를 결정하는 권리는 참여 당사자들에게 있으며 조정자들에게 있지 않다는 것이다.

(2) 중재

중재는 여러 ADR 방법 중 재판과 유사한 특징을 지니고 있다. 중재는 제3자(중재자)에 의하여 분쟁의 해결방안이 결정되면 분쟁당사자들이 받아들여야한다. 중재의 수행 과정을 살펴보면 논쟁자들이 중립적인 제3자인 중재인에게 서로 설명을 하여 중재인(arbitrator)이 결정을 내리게 한다. 이는 마치 법원에서 판사의 재판 또는 배심원들의 재판과 비슷한 과정이다. 이 과정에서 법적 소송과의 차이점은 진행방식이 법원에 비해 관대하고 부드러우며 결정적으로 법원의 소송과정과 비교해 빠르고 비용이 적게 든다는 점이다.

(3) 절충적 분쟁해결방법

협상·조정·중재는 대안적분쟁해결의 기본이 되는 방법들이다. 절충적 분쟁해결방법이란 이들을 조합하고 발전시켜 개량한 방법들이라 할 수 있다. 여기에는 조정-중재(Med-Arb), 소재판(mini-trial), 법원중재(Court-Annexed Arbitration), 법원조정(Court-Annexed Mediation) 등 여러 가지가 있으며 또한 지금도 많은 새로운 방법들이 개발되고 있다.

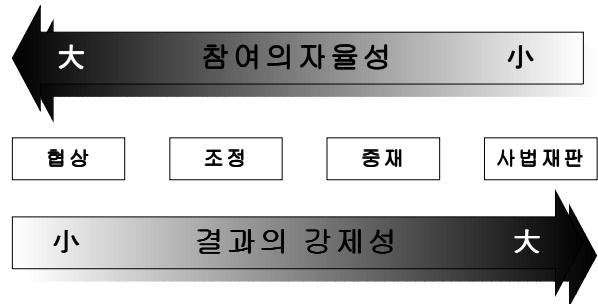


그림 3. ADR의 유형에 따른 특징

3. ADR의 적용: RBO 프로그램의 적용 예

본 절에서는 미연방알선조정청(FMCS: Federal Mediation and Conciliation Service)의 노사분쟁해결기법 중 하나인 ‘목적에 의한 관계증진(RBO: Relationship by Objectives, 이하 약칭 RBO)’ 프로그램을 소개하고 이를 물 분쟁에 어떻게 적용 할 수 있는지 검토하였다. 적용을 위하여 최근에 문제가 되었던 대구광역시와 부산·경남권간의 낙동강 위천공단분쟁을 예로 하였다.

3.1 위천공단 분쟁의 개요

위천공단 건설계획은 대구에서 서남쪽으로 20km떨어진 곳에 위치한 낙동강변에 300여만평의 농지를 공단으로 건설 하려는 대구광역시의 계획이었다. 하지만 이러한 대구광역시의 계획은 낙동강 수질악화방지를 우려한 부산·경남권의 반발에 부딪치게 된다. 이 문제는 특히 양측의 지역감정을 악화시키고 문희갑 대구시장의 당선으로 정치적으로 쟁점화 되어 문제의 해결이 더욱 어려워지게 되었다. 1999년 정부의 낙동강수계 「물 관리 종합대책 수립을 위한 기초조사」를 수립한 후, 같은 해 12월 「낙동강 물관리 종합대책」을 발표하였고 그 후 낙동강 뿐 아니라 영산강, 금강의 3대강 특별법이 국회를 통과하여 공포되었으며(2001. 1.14), 2002년 7월 15일부터 시행되었지만 특별법에 규정된 수변지구 지정을 둘러싸고 경남 주민들의 반발이 점차 심화되었다(수자원공사, 2002). 이러한 위천공단 건설 관련 분쟁은 근 10년에 가까운 시간을 끌다 결국 조정이 실패하여 무산되었다.

3.2 RBO 프로그램의 적용

RBO는 상호 유익한 관계의 정립 및 유지라는 공동 목적아래 이를 달성하기 위하여 조정 전문가의 지원을

언어 노사 간의 분쟁을 해결하기 위한 하나의 분쟁해결 기법이다. RBO 프로그램은 노사간의 악화된 관계를 증진시키고자 하는 목적으로 계획되었다. RBO 프로그램의 진행과정은 그림 4와 같다.

(1) RBO프로그램 도입을 위한 준비

위천공단 분쟁의 경우 분쟁의 주체는 대구시와 부산시가 될 것이다. 이들 대표가 결과에 대해 승복할 것을 서약함으로써 분쟁당사자들이 책임을 미리 인식하도록 하고 또한 실질적 행동계획의 수립에 도움을 줄 수 있다. 분쟁의 주요 쟁점은 다음과 같다.

- 공단건설의 낙동강의 수질과 수량에 대한 영향
- 공단의 건설로 영향 받을 경제적 파급효과
- 공단의 건설로 인한 정치적 파장

(2) 분쟁주체들에게 RBO의 절차 소개

이 단계에서는 양측에 RBO 절차에 대한 소개를 하는 단계이다. 이를 통하여 양측이 RBO 프로그램의 진행과정에 대하여 이해를 할 수 있게 된다. 대구 경북지역과 부산 경남지역에 영향을 미치는 이해관계와 입장 차이, 그리고 쟁점들을 파악한 다음 이를 다룰 수 있는 방법을 도출해야 한다. 분쟁사항을 다루는 방법으로는 정치적 방법, 경제적 방법 그리고 공학적 방법 등이 있을 수 있다.

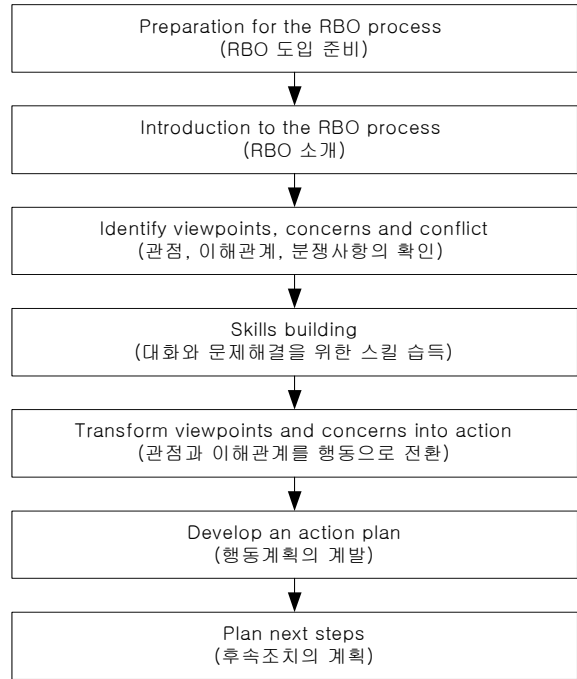


그림 4. RBO의 진행과정

(3) 관점, 이해관계, 분쟁사항의 확인

이 단계에서는 분쟁 당사자들의 관점(viewpoint), 이해관계(concerns) 그리고 쟁점(conflict)을 구체적으로 확인하고 발표하며 이를 분류하는 과정이다. 부산시와 대구시는 경제적, 정치적, 공학적 이득을 위하여 서로 유리한 조건을 얻기 위하여 노력할 것이다. 즉, 충분한 양과 질의 물을 확보하고, 최대한 경제적 이득이 있어야하며, 긍정적인 정치적 효과를 얻으려 할 것이다.

(4) 생산적 관계 형성에 필요한 기본기술의 습득

RBO프로그램이 성공적 결과를 얻기 위해서는 분쟁의 당사자들이 ‘대화할 수 있는 능력(ability to communicate)’과 ‘문제해결능력(ability to problem-solve)’을 갖추고 함께 노력해야 한다. 함께 노력하는 과정은 생산적인 대화를 통하여 의제를 결정하는 모임을 계획하고 실행하여 성취 가능한 목표를 설정하는 것을 의미한다.

(5) 관점과 이해관계들을 행동으로 전환시킴

이 단계에서는 그동안 확인한 문제들을 다루기 위한 목표와 행동방침을 설정하기에 앞서 ‘목표(purpose)’와 ‘행동방침(action steps)’을 정확히 이해하게 하여야 한다. 여기에서 ‘목표’란 이해집단이 특정한 문제나 관점에 대해 어떻게 다룰 것인지 결정된 결과를 말한다. 대구시의 목표는 위천공단의 건설로 볼 수 있으며 부산시는 공단의 건설을 막는 것으로 볼 수 있다. 양측의 다른 가능한 목표로는 위천공단의 적절한 규모나 업종들에 관하여 적정수준으로 합의에 도달하는 것을 들 수 있다. ‘행동방침’이란 각 그룹이 목표를 달성하기 위해 수행하는 정치적·경제적 활동들을 말한다.

(6) 행동계획의 개발

‘행동계획(action plan)’은 목표수행을 위한 세부적인 시간계획을 말한다. 행동계획은 이해관계에 대한 실현 가능한 처방으로 개발되어야 한다. 위천공단 분쟁의 경우 공단의 건설 여부의 결정이나 합의된 적정 수준의 결정으로 설명될 수 있으며, 이를 위하여 양측이 적절한 행동계획을 수립하여 실천하여야 함을 뜻한다.

(7) 후속조치 계획의 수립

본 단계에는 분쟁양측이 공동으로 협력할 수 있는 절차, 행동계획의 진행 상태를 확인할 수 있는 방법 및 계획을 통합하여 분쟁당사자들의 관계에 적용하는 것 등이 포함되어야 한다. 실제 위천공단 분쟁은 10년이 넘는 기간 동안 진행되다가 조정에 실패하여 건설계획이 중단되었고, 이 분쟁으로 인하여 양측이 모두 상당한 경제적 피해를 입었다. 만일 RBO와 같은 프로그램이 역할을 하여 만족할만한 합의에 도달하게 되었다면 보다 긍정적인 결과를 기대해 볼 수 있었을 것이다.

3. 결론

분쟁은 발생하기 이전에 여러 가지 방법으로 사전에 예방하는 것이 가장 좋은 방법일 것이다. 분쟁을 예방하기 위하여 사법적, 공학적, 기술적, 사회적인 여러 방법들이 동원될 수 있다. 하지만 물 분쟁 예방 노력에도 불구하고 분쟁은 계속 발발하고 있으며 그 대립의 강도도 강하여 적절한 해결책을 찾기 어려운 실정이다.

본 논문에서 분쟁이 발발한 경우 해결방안으로 대안적분쟁해결방안(ADR: Alternative Dispute Resolution)을 소개하였다. ADR의 적용으로 기대 할 수 있는 장점은 분쟁 주체들의 좋은 관계의 유지, 현명한 결론의 도출, 시간과 비용의 절감 등이 있다. ADR이 법정 분쟁으로 가기 전에 시도되어 좋은 결과를 얻게 된다면 가장 이상적이라 할 수 있지만 ADR의 장점으로 기대하고 있는 위와 같은 내용들은 이론적이며 실제 법정의 재판과정과 ADR의 적용 과정의 시간과 비용을 비교한 경험적인 증거가 없다. 또한 분쟁주체가 다수이고 문제가 매우 복잡한 경우 ADR을 통한 분쟁해결 역시 어려울 수도 있다. 우리나라의 분쟁해결기관은 ‘환경분쟁조정위원회’와 ‘하천관리위원회’를 들 수 있으나 이들 역시 한계와 문제점을 갖고 있다.

우리나라의 물 분쟁에 ADR을 적용하기 위하여 ‘환경분쟁조정위원회’나 ‘하천관리위원회’ 등의 위상을 명확히 규정해야 할 필요가 있다. 또한 전문적인 지식을 갖추고 믿을 수 있는 조정인이나 중재인을 체계적으로 양성할 수 있는 제도나 기관의 설립 역시 매우 중요한 과제이다.

감 사 의 글

본 연구는 2004년도 국제수문계발계획(IHP)사업의 하나인 ‘우리나라 하천유역에서의 물 분쟁 요인 및 해결 방안’ 과제의 결과임.

참 고 문 헌

1. 한국수자원공사(2002). **기존댐 합리적 용수배분을 통한 수리권 조정방안 연구**.
2. Henry, J. B., Arthur L. M. (1993). *ADR Principles and Practice*. LONDON SWEET & MAXWELL.
3. Gail B., Suzanne G. O. (1989). The Role of Negotiation In Managing Water Conflicts. *Managing Water-Related Conflicts: The Engineer's Role*, ASCE.
4. Prisco J. D.(1989). Alternative Dispute Resolution (ADR) In The U. S. Corps of Engineers. *Managing Water-Related Conflicts: The Engineer's Role*, ASCE.