

## 중앙분쟁조정위원회 분쟁조정제도의 개선방안에 관한 연구\*

### A Study on the Improvement of National Dispute Mediation Committee on Disputes among Local Governments

이진수\*\*

Rhee, Jean-Soo

#### Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 지방자치법상 중앙분쟁조정위원회 제도
- III. 중앙분쟁조정위원회에 의한 분쟁조정제도의 문제점
- IV. 중앙분쟁조정위원회에 의한 분쟁조정제도의 개선방안
- V. 결론

지방자치단체 사이의 분쟁이 빈발하고 분쟁발생 영역도 확대되어 감에 따라, 기존의 사법적(司法的) 방법의 한계가 나타나게 되었다. 지방자치법은 행정적 분쟁해결절차로 중앙분쟁조정위원회에 의한 분쟁조정절차를 규정하고 있다. 이에 따르면 지방자치단체 사이의 '분쟁'에 대하여는 사무의 종류를 불문하고 제한 없이 조정결정을 할 수 있도록 되어 있다. 그 결과, 자치사무에 대하여도 '분쟁'에 해당하기만 하면 국가의 광범위한 개입이 가능하게 되어 지방자치권을 침해할 위험이 발생하고 또한 지방자치단체에 대한 국가의 지도감독권을 규정하고 있는 지방자치법 제9장의 규정과도 충돌하게 되는 문제점이 발생한다. 이러한 이유는 종래 대체적 분쟁해결수단으로 도입되었던 '분쟁조정절차'가 직권조정제도가 도입되고 분쟁조정결정에 법적 구속력이 부여되는 등 강력한 절차로 변모되어 가고 있음에도 불구하고 관련 규정들이 제대로 정비되지 않았기 때문으로 보인다. 지방자치법상의 분쟁조정절차는 지방자치법 제9장의 국가의 지도와 감독 권한과 밀접한 관계 속에서 해석되어야 하고 또한 입법적으로 정비되어야 한다. 이를 위해서는 분쟁개념 및 유형의 구체화, 조정결정 효력의 차등화를 통한 중앙분쟁위원회 조정결정 효력의 명문화, 자치사무에 대한

\* 이 연구는 2011년도 영남대학교 학술연구조성비에 의한 것임

\*\* 영남대학교 법학전문대학원 조교수, 변호사

논문 접수일: 2012. 8. 10, 심사기간(1,2차): 2012. 8. 11 ~ 2012. 9. 28, 게재확정일: 2012. 9. 28

합목적성 통제의 배제, 그리고 불복절차의 상세화 등을 통한 위원회 의결의 실효성 확보가 필요하다.

□ 주제어: 분쟁조정, 중앙분쟁조정위원회, 자치사무, 지방자치, 지방자치권 보장

'Local Autonomy Law' provides an alternative dispute resolution process operated by National Dispute Mediation Committee. In case of any disputes between two or more local governments, National Dispute Mediation Committee can initiate the process ex officio. National Dispute Mediation Committee process as an alternative dispute resolution has many advantages over a judicial system ruled by courts. It must be more convenient system than the judicial system to settle arguments between local governments. But there may be a chance to overuse its authority to intervene local affairs in virtue of public interests. Then, Local Autonomy supported by Constitution is threatened by Central Government' s supervision and control.

To prevent the overuse of authority, the dispute resolution process performed by National Dispute Mediation Committee must be diversified in jurisdiction, force of decisions and so forth. That means an actualization of the definition of 'dispute' and a differentiation of force of decisions. Local governments are allowed a wide autonomous rights and discretion in managing their autonomous affairs by Constitution and Local Autonomy Act. So, in case of mediating a dispute concerned with autonomous affairs, the Committee must do better to consult, advise as an guide as referred to in Article 168 in Local Autonomy Act rather than to mediate enforcedly. Restrained consult and advice can be a better way to enhance a normative effect of National Dispute Mediation Committee s decision than a compulsory mediation.

Particularly, to secure an effectiveness of National Dispute Mediation Committee s decision, a various type of alternative dispute resolution process – such as advice, mediation, reconciliation, and so forth – must be adopted to Local Autonomy Act.

□ Keywords: National Dispute Mediation Committee, Local autonomy, Local autonomy law, Local government, ADR(Alternative Dispute Resolution)

## I. 서론

1995년 6월 지방자치단체장 직접선거를 기점으로 본격적인 지방자치 시행되면서 중앙 정부와 지방자치단체 사이의 분쟁은 물론, 지방자치단체 사이의 분쟁도 급격하게 증가하고 있다. 지방자치단체 사이의 분쟁은 공유재산(公有財産)의 소유권과 관련된 민사적 분쟁을 비롯하여 관할구역, 경계 등 조직법상의 영역이나 혐오기피시설의 설치, 인근 지방자치단체에 대한 공해 등 환경문제의 영역, 그리고 지방자치단체의 명칭 결정과 관련하여서도 발생<sup>1)</sup>하는 등, 종류와 영역을 가리지 않고 확대되어 가고 있는 양상이다.

이러한 지방자치단체 사이의 분쟁을 해결하기 위한 수단으로 헌법상 권한쟁의심판(權限爭議審判)제도가 대표적<sup>2)</sup>이다. 헌법은 '국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체간 및 지방자치단체 상호간의 권한쟁의에 관한 심판'을 헌법재판소의 관장사항으로 규정하고 있다(헌법 제111조 제1항 제4호). 지방자치단체 상호간에 권한의 다툼이 있는 경우에는 권한쟁의심판을 통해 사법적(司法的)으로 해결하도록 되어 있다.

한편, 지방자치법은 사법적(司法的) 해결이 적합하지 아니한 분쟁사건에 대하여 행정내부의 신속하고 원만한 분쟁조정을 위하여 사법절차가 아닌 행정절차로서 '분쟁조정제도'를 규정하고 있다(지방자치법 제148조). 그동안 지방자치법상 분쟁조정제도는 주로 사법적(司法的) 해결수단을 대체하는 이른바 '소송에 갈음하는 대체적 분쟁해결제도'(ADR: Alternative Dispute Resolution)로서 작용한다는 관점(서순복, 2005: 213)에서 동 제도를 적극 활용하여야 한다는 방향으로 논의가 진행되어 왔다. ADR로서 분쟁조정제도가 가지는 긍정적 측면이 분명히 존재하고 있음에도 불구하고, 한편으로는 다양화되고 광범위해지는 분쟁의 유형과 양태에 대응할 수 있는 제도적 장치가 완비되지 아니하고 변화하는 상황에 맞추어 법규가 정비되지 않은 상태에서 분쟁조정제도가 남용될 경우에는 오히려 분쟁의 신속하고 원만한 해결이라는 본래의 역할을 감당하는 대신에 지방자치단체에 대한 국가의 무제한적인 관여수단으로 활용됨으로써 법적 안정성을 저해하고 지방자치(Local Autonomy)에 대한 심각한 침해가 될 수도 있다<sup>3)</sup>. 본 연구에서는 지방자치법에 규정된 중앙분쟁조정위원회에 의한 분

1) 지방자치단체의 명칭과 관련한 분쟁으로 대표적인 것은 '천안아산역'의 명칭결정과 관련한 천안시와 아산시의 분쟁, '부산신항만' 명칭결정과 관련한 부산광역시와 진해시의 분쟁, '삼성동', '신사동' 등의 명칭사용과 관련한 서울특별시 강남구와 관악구의 분쟁, '보라매동' 명칭 사용과 관련한 서울특별시 동작구와 관악구의 분쟁 등이 있다.

2) 지방자치단체 사이의 민사적 분쟁은 사인간의 분쟁과 마찬가지로 민사소송절차에 의하여 해결될 수 있기 때문에 별도로 논하지 않기로 한다.

3) 중앙분쟁조정위원회가 '그 성격상 다분히 중앙정부에 경도된 분쟁저리를 할 우려가 있어 향후 지방의

쟁조정제도를 우선 살펴본 후(Ⅱ.), 자치사무에 대한 무제한적인 관여를 통한 지방자치권 침해의 위험성 측면에서 동 제도의 문제점을 살펴보고(Ⅲ.), 분쟁의 중국적, 실효적 해결을 통해 중앙분쟁조정위원회 분쟁조정제도의 실효성을 확보하기 위한 제도개선방안을 모색해 보고자 한다(Ⅳ.).

## Ⅱ. 지방자치법상 중앙분쟁조정위원회 제도

### 1. 개요

지방자치단체 사이에 분쟁이 발생하는 경우의 해결방안으로 지방자치법 제148조 이하에서는 분쟁조정위원회를 통한 분쟁조정 절차를 규정하고 있다. 지방자치단체 상호 간이나 지방자치단체의 장 상호 간 사무를 처리할 때 의견이 달라 다툼이 생기면 다른 법률에 특별한 규정이 없으면 행정안전부장관이나 시·도지사가 당사자의 신청에 따라 또는 직권으로 조정(調整)할 수 있는데(지방자치법 제148조 제1항), 행정안전부장관이나 시·도지사는 조정하고자 할 때에는 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 지방자치단체중앙분쟁조정위원회나 지방자치단체시도분쟁조정위원회의 의결에 따라 조정하여야 한다(동조 제3항). 행정안전부장관이나 시·도지사가 조정에 대하여 결정하여 서면통보하면 통보를 받은 지방자치단체의 장은 그 조정결정사항을 이행하여야 한다(동조 제6항). 분쟁의 조정 등에 필요한 사항을 심의·의결하기 위하여 행정안전부에 지방자치단체중앙분쟁조정위원회와 시·도에 지방자치단체 지방분쟁조정위원회를 두는데(동법 제149조 제1항), 이 중 행정안전부에 두는 지방자치단체중앙분쟁조정위원회를 ‘중앙분쟁조정위원회’<sup>4)</sup>(이하 ‘중분위’)라고 한다.

자율성을 살리면서도 국가차원의 통합성을 살리는 보다 중립적인 절차의 마련이 요청된다’는 견해로는 이승중, 2011:342.

4) 1988년 분쟁조정제도 도입 당시에는 위원회 없이 내무부장관이 조정하는 것이었으나, 1994년 법률개정을 통해 심의기관으로 중앙분쟁조정위원회가 도입되었고, 1999년 법률개정을 통해 심의의결기관으로 변경되어 현재에 이르고 있다.

## 2. 중앙분쟁조정위원회의 구성 및 운영

### 1) 구성

중분위는 행정안전부에 두는데, 위원장을 포함한 11명 이내의 위원으로 구성된다(지방자치법 제149조 제4항). 위원장과 위원 중 5명은 대학교수, 판사, 검사, 변호사 등으로 일정 기간 재직 중이거나 재직할 자 중에서 행정안전부장관의 제청으로 대통령이 임명하거나 위촉하고, 대통령령으로 정하는 중앙행정기관 소속 공무원<sup>5)</sup>은 당연직위원이 된다(동조 제5항).

### 2) 운영

중분위는 위원장을 포함한 위원 7명 이상의 출석으로 개의하고, 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다(지방자치법 제150조 제1항). 위원장은 분쟁의 조정과 관련하여 필요하다고 인정하면 관계 공무원, 지방자치단체조합의 직원 또는 관계 전문가를 출석시켜 의견을 듣거나 관계 기관이나 단체에 대하여 자료 및 의견 제출 등을 요구할 수 있고, 이 경우 분쟁의 당사자에게는 의견을 진술할 기회를 주어야 한다(동조 제2항). 또한 중분위의 심의에 앞서 안전을 전문적으로 검토하기 위하여 소위원회를 둘 수 있도록 하여(동법 시행령 제90조 제1항), 중분위 심의·의결의 전문성을 강화하였다.

## 3. 중앙분쟁조정위원회의 권한

### 1) 심의·의결사항: 관할권

중분위는 시·도 간 또는 그 장 간의 분쟁, 시·도를 달리하는 시·군 및 자치구 간 또는 그 장 간의 분쟁, 시·도와 시·군 및 자치구 간 또는 그 장 간의 분쟁, 시·도와 지방자치단체조합 간 또는 그 장 간의 분쟁, 시·도를 달리하는 시·군 및 자치구와 지방자치단체조합 간 또는 그 장 간의 분쟁, 그리고 시·도를 달리하는 지방자치단체조합 간 또는 그 장 간의 분쟁을 심의·의결할 권한을 갖는다(지방자치법 제149조 제2항)<sup>6)</sup>.

5) 지방자치법 시행령 제88조에 따라 현재 중분위의 당연직 위원은 기획재정부차관, 행정안전부차관, 지식경제부차관, 환경부차관 및 국토해양부차관이 된다.

6) 그 밖에도 2009년에 개정된 지방자치법(2009.4.1. 시행 법률 제9577호)에 따라 공유수면 매립으로 조성된 토지의 관할권 분쟁에 대하여 위원회의 심의·의결에 따라 매립지역이 속할 지방자치단체를

## 2) 절차의 개시: 직권조정권 인정

중분위는 당사자의 신청에 따라 조정할 수 있다(지방자치법 제148조 제1항). 그러나 분쟁이 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되면 당사자의 신청이 없어도 직권으로 조정할 수 있다(동항 단서). 조정의 필요성에 대한 판단권한도 법문상 중분위에 있으므로, 중분위는 사실상 언제든지 직권으로 조정을 개시할 수 있다고 볼 수 있다.

분쟁조정제도가 처음으로 도입된 것은 1988.5.1. 법률 제4004호로 시행된 구 지방자치법 제140조7)인데, 당시에는 당사자의 신청만으로 조정할 수 있도록 되어 있었고 직권조정에 대한 규정이 없었었다. 그러나 이후 1999.8.31. 법률 제6002호로 시행된 구 지방자치법을 통해 직권조정절차가 신설되어 현재는 당사자의 신청이 있는 경우 외에도 직권으로 조정을 할 수 있도록 되어 있다.

## 3) 의결의 효력: 당사자의 동의 없이 법적 구속력 발생

행정안전부장관이 중분위의 심의·의결에 따라 분쟁조정에 대하여 결정을 하면 서면으로 지체 없이 관계 지방자치단체의 장에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 지방자치단체의 장은 그 조정결정사항을 이행하여야 한다(지방자치법 제148조 제6항). 중분위의 의결에 따른 분쟁조정결정에는 당사자의 동의가 없더라도 법적 구속력이 발생하는 것으로 해석된다(홍정선, 2009:612). 조정결정사항 중 예산이 수반되는 사항에 대하여는 관계 지방자치단체는 필요한 예산을 우선적으로 편성하여야 하고, 이 경우 연차적으로 추진하여야 할 사항은 연도별 추진계획을 행정안전부장관이나 시·도지사에게 보고하여야 한다(동조 제5항). 또한, 행정안전부장관은 조정결정에 따른 시설의 설치 또는 역무의 제공으로 이익을 받거나 그 원인을 일으켰다고 인정되는 지방자치단체에 대하여는 그 시설비나 운영비 등의 전부나 일부를 행정안전부장관이 정하는 기준에 따라 부담하게 할 수 있다(동조 제6항). 그리고 행정안전부장관은 위의 조정결정사항이 성실히 이행되지 아니하면 그 지방자치단체에 대하여 지방자치법 제170조를 준용하여 지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령을 발하고 불이행시 대집행을 하는 등의 방법으로 이행하게 할 수 있다(동조 제7항).

위와 같은 법적 구속력에 관한 내용은 지방자치법에 분쟁조정제도가 최초로 도입된 구 지

---

결정하도록 하였다(제4조 제6항).

- 7) 제140조 (지방자치단체 상호간의 분쟁조정) ① 지방자치단체 상호간 또는 지방자치단체의 장 상호간에 분쟁이 있는 때에는 시·도 또는 그 장이 당사자가 되는 경우에는 내무부장관이, 시·군 및 자치구 또는 그 장이 당사자가 되는 경우에는 시·도지사가 당사자의 신청에 의하여 이를 조정할 수 있다.

방자치법(1988.5.1. 법률 제4004호로 시행된 것)에는 규정되지 않았었다가, 1994.3.16. 법률 제4741호로 개정된 구 지방자치법을 통해 처음으로 규정된 것이다.

#### 4. 분쟁조정제도의 법적 성격

중분위의 의결에 따른 분쟁조정법적 성격에 대하여 여러 견해들이 주장되고 있다. 논자에 따라서는 조정결정에 행정심판 재결에 유사한 기능을 부여한 것으로 보는 견해(한국지방자치법학회, 2004:608), 분쟁조정(紛爭調整)이 단순히 '조정'(調停)만을 의미하는 것은 아니고 알선, 조정, 중재 등을 포함하는 대체적 분쟁해결방식을 포괄적으로 의미하는 것이라는 견해<sup>8)</sup>(홍정선, 2009:612), 조정결정에 법적 구속력이 인정되고 있다는 점에 비추어 중재판정의 성질을 갖는 것이라는 견해(이희정, 2005:270), 등이 주장되고 있다.

소송에 갈음하는 분쟁해결제도(ADR)에는 화해, 조정, 중재 등이 있는데, 이들은 공히 '당사자 쌍방의 일치된 자율적 의사에 기한 자주적 해결방식'인 점에서 소송과는 구별된다고 한다(이시윤, 2012:15). 화해(和解)는 재판의 화해이든 재판상 화해이든 당사자 양쪽의 일치된 의견으로 성립하게 되고, 화해의 결과는 법적 구속력을 가지게 된다. 조정(調停)은 당사자의 합의를 필요로 하고, 조정이 성립되어 조정조서가 작성되면 재판상 화해와 동일한 효력을 가지게 된다(이시윤, 2012:18). 중재(仲裁)는 당사자의 합의에 의하여 선출된 중재인의 중재판정에 의하여 당사자간의 분쟁을 해결하는 절차를 말하는데(중재법 제3조 제1호), 중재판정은 양쪽 당사자 간에 법원의 확정판결과 동일한 효력을 가진다(동법 제35조).

현행 지방자치법상의 분쟁조정(調整<sup>9)</sup>)제도는 법문상으로도 단순한 조정(調停)에 국한되는 것이 아니라, 알선, 조정(調停), 재정 등을 포괄하는 의미<sup>10)</sup>이고, 결국 지방자치단체간의 분쟁에 대한 사법적 해결이 아닌 행정 내부에서의 포괄적인 해결수단을 의미하는 것으로 보아야 할 것이다(홍정선, 2009:612). 다만 해석상 중분위의 의결에 따른 분쟁조정결정에는 당사자의 동의가 없더라도 법적 구속력이 발생(홍정선, 2009:612)하게 되므로 이러한 점은 다른 대체적 분쟁해결수단들과 구별되는 특성이라고 할 수 있을 것이다.

8) 동 견해는 조정결정의 효력은 중재판정의 성질을 갖는 것으로 본다(홍정선, 2009:616).

9) 조정제도의 장점으로 시간과 비용의 절감, 감정과 기분의 존중, 유대관계의 유지, 창조적 분쟁해결, 탄력적이고 비정형적인 절차 등이 제시된다(김연, 2010:36).

10) 환경분쟁조정법 제2조에서는 "조정(調整)이란 환경분쟁에 대한 알선·조정(調停) 및 재정을 말한다"고 규정하고 있다.

## 5. 활동현황

중분위는 1999년 법률개정에 따라 심의·의결기관으로서의 지위를 갖게 되었고 2000.4.25. 설치된 이래 2010년까지 총 10건<sup>11)</sup>의 사건을 다루었다고 한다(행정안전부, 2011:340). 사건의 내역은 아래의 표와 같다.

〈표 1〉 중앙분쟁조정위원회 갈등분쟁 조정실적(행정안전부, 2011:341)

사 건 명	당 사 자	결 정 내 용
아산만국가공단항만 매립지경계	평택시→당진군	각하('01.1)
경전철 노선변경에 따른 환승역사 건립부담금	의정부시→서울	조정('01.1)
행정구역 개편에 따른 잡종재산 인계	김포시→인천계양구, 서구	각하('01.1)
아산만 방조제 담수호 경계	평택시→아산시	조정('01.7)
자동차액화가스충전소 설치	인천계양구, 부천시→김포시	취하('01.7)
자동차액화가스충전소 설치	서울강동구, 송파구→하남시	취하('01.11)
시설납골시설 공설화	화성시→서울 종로구 등	종료('08.7)
신항만 시설 관할권	경남→부산	종료('08.7)
신항만 시설 관할권	부산→경남	종료('08.7)
철곡 재래시장 소유권	대구 북구→대구	취하('08.12)

위의 사례 외에도 중분위는 2012.6.14. 경북 영주시의 '소백산면' 명칭 사용을 금지하는 분쟁조정결정(행정안전부 2012.6.15. 보도자료 및 공감코리아 <http://www.korea.kr/policy/pressReleaseView.do?newsId=155834209>, 검색일: 2012.8.5.)을 내린 바 있는데, 이에 대하여는 아래에서 보다 상세하게 논하도록 한다.

11) 중분위는 앞에서 언급한 공유수면 매립에 따른 귀속분쟁의 경우 2009~2010년 2개년도에만 총 52건의 결정을 수행했다고 한다. 이러한 수치로 볼 때 중분위는 주로 지방자치단체간 경계구역 결정에 관련된 분쟁의 해결에 있어 중요한 역할을 하고 있고 또 앞으로도 할 수 있을 것임을 알 수 있다.



### Ⅲ. 중앙분쟁조정위원회에 의한 분쟁조정제도의 문제점

아래의 두 가지 사례는 지방자치단체의 명칭과 관련된 분쟁사례이다. [사례1]은 서울특별시 관악구의 ‘보라매동’ 명칭사용에 대한 헌법재판소의 권한쟁의심판 사건이고, [사례2]는 경북 영주시의 ‘소백산면’ 명칭사용에 대한 중분위의 분쟁조정 사건이다.

#### [사례1] ‘보라매동’ 사건<sup>12)</sup>

서울특별시 관악구는 2008년 행정동 명칭변경을 추진하면서 기존의 ‘봉천제1동’을 ‘보라매동’으로 변경하였고, 서울특별시 동작구는 ‘보라매공원’의 대부분은 동작구 신대방동에 위치하여 지역 명소로서 자리매김하고 있고, 동작구 내의 많은 공공시설물과 건축물 및 도로의 명칭 등이 ‘보라매’의 명칭을 사용함에 따라 ‘보라매’와 관련된 건물, 기관 또는 지리적 명칭은 ‘보라매공원’과 인접한 동작구에 위치해 있을 것이라는 일반인의 인식이 자리 잡고 있다는 점을 근거로 서울특별시 관악구의 행정동 명칭 변경을 다투는 권한쟁의심판을 헌법재판소에 청구하였다.

이에 대하여 헌법재판소는 ①시와 구의 관할구역 내에 있는 명소나 공공시설물, 도로의 명칭은 지방자치단체의 명칭과는 구분되는 것으로서, 그 명칭이 지방자치단체의 정체성과 불가분의 관계를 이루는 것이라고 보기는 어렵고, ②행정동은 행정 능력과 주민의 편의를 위하여 조례로 설정하는 행정 운영상의 구역 단위일 뿐이므로, 행정동의 명칭이 당해 지방자치단체의 동일성·정체성과 직접 연관되어 있다고 보기 어려울 뿐만 아니라, 이러한 행정동 명칭이 변경된다 하더라도 공익에 미치는 영향도 상대적으로 미약하며, ③행정동 명칭의 변경은 지방자치단체의 관할구역 안 행정구역의 명칭에 관한 사무로서 지방자치단체의 자치사무에 속하는 것이므로 그 지방자치단체의 조례로 정할 수 있고, 지방자치단체가 행정동의 명칭을 정함에 있어 관계법령에서 내용상의 한계를 규정하거나 인접 지방자치단체 및 그 관할구역 내 주민의 이익을 보호하기 위한 특별한 제한규정을 두고 있지도 아니하다는 이유로, 동작구의 권한쟁의심판청구를 각하하는 결정을 하였고(헌법재판소 2009.11.26. 2008헌라3 결정), 그 결과 관악구는 ‘보라매동’이라는 명칭을 사용할 수 있게 되었다.

12) 헌법재판소 2009.11.26. 2008헌라3호 사건으로, 사건명은 필자가 임의로 명명한 것임

[사례2] ‘소백산면’ 사건<sup>13)</sup>

경상북도 영주시는 2012년 기존의 ‘단산면’을 ‘소백산면’으로 변경하였고, 충청북도 단양군은 ‘소백산’은 ‘단양군과 영주시가 함께 가꾸어야 할 소중한 자산으로 특정 지역에서 면의 명칭으로 사용하는 것은 상식에 어긋나는 행위’라는 이유로 경상북도 영주시의 면 명칭 변경을 다투기 위해 중분위에 분쟁조정을 신청하였다.

이에 대하여 중분위는 2012.6.14. “비록 읍면동 명칭변경이 자치단체 사무라 하더라도 소백산과 같이 여러 자치단체에 걸쳐 있는 유명 ‘산’ 등의 고유지명을 특정 자치단체가 행정구역명칭으로 독점사용할 경우 이웃한 자치단체간 불필요한 갈등, 분쟁이 발생하게 되어 건전한 지방자치 정착을 저해하고, 관할구역 밖의 국민에게 영향을 미치며 이웃한 자치단체 주민의 이익을 침해할 우려도 있어 자치단체 조례의 한계를 벗어났다”고 판단하여 단양군의 조정신청을 인용하는 결정을 하였고, 그 결과 영주시는 ‘소백산면’이라는 명칭을 사용할 수 없게 되었다.

위의 두 사례를 비교해 보면, 내용적으로 유사한 사안에 대하여 헌법재판소와 중분위라는 결정기관에 따라 전혀 다른 결정이 내려졌음을 알 수 있다. 이러한 결과가 발생한 것은 현행 지방자치법상 분쟁조정제도에 대한 규정이 지나치게 포괄적으로 규정되어 있어서 법적 엄밀성이 부족하다는데 원인이 있다고 생각된다. 본고에서는 현행 지방자치법상의 ‘분쟁조정제도’에 대하여 지방자치권 보장 차원에서의 자치권 침해 소지에 대한 부분을 중심으로 문제점을 살펴보고 ‘분쟁조정제도’가 지방자치권을 침해하지 않으면서도 지방자치단체 사이의 분쟁의 실질적 해결에 기여할 수 있도록 할 수 있는 제도개선 방안을 모색해 보고자 한다. 중분위에 의한 분쟁조정절차의 문제점은 다음과 같다.

## 1. 조정결정 대상인 ‘분쟁’ 개념이 지나치게 광범위하다는 문제

### 1) “분쟁”의 범위

현행 지방자치법에 따르면 ‘지방자치단체 상호 간이나 지방자치단체의 장 상호간 사무를 처리할 때 의견이 달라 다툼(“분쟁”이라 함)이 생기면’ 어느 일방이 신청을 하는 경우 또는 직권으로 행정안전부장관이 조정할 수 있도록 되어 있다(동법 제148조 제1항). 즉 중분위는 “분쟁”만 발생하면 다른 요건의 제한 없이 언제든지 개입할 수 있고, 위원회의 의결에 따라

13) 중분위가 2012.6.14. 분쟁조정한 사건으로, 사건명은 필자가 임의로 명명한 것임

행정안전부장은 조정을 하게 되며(동조 제3항), 지방자치단체의 장은 그 조정결정사항을 이행하여야 할 의무를 부담하게 된다(동조 제4항). 만약 지방자치단체의 장이 조정결정사항을 성실하게 이행하지 않으면 행정안전부장은 서면으로 이행할 사항을 명령할 수 있고(동법 제148조 제7항 및 제170조 제1항), 그 명령을 이행하지 않을 경우 행정대집행 등 강제수단을 사용하여 조정결정을 강제적으로 실행할 수 있도록 되어 있다(동조 제2항). 현행 규정들을 종합해보면, 중분위는 지방자치단체 사이의 모든 종류의 분쟁에 대하여 강제력 있는 결정을 내릴 수 있는 권한을 가지고 있음을 알 수 있다.

## 2) 다른 제도들과의 비교

중분위의 분쟁조정권한을 다른 분쟁해결수단과 비교해 보면, 그 관할범위의 광범위성은 보다 분명히 드러나게 된다.

### ① 헌법재판소의 권한쟁의심판(權限爭議審判) 제도와의 비교

지방자치단체 상호간의 권한쟁의는 '권한의 유무 또는 범위에 관하여 다툼이 있는 경우'에 헌법재판소에 청구할 수 있는데(헌법재판소법 제68조 제1항), 상대방 지방자치단체의 처분 또는 부작위가 '헌법 또는 법률에 의하여 부여받은 권한을 침해하였거나 침해할 현저한 위험이 있는 경우에만' 심판청구를 할 수 있도록 되어 있다(동조 제2항). 권한쟁의심판에서 다툼의 대상이 되는 권한의 의미에 대하여 헌법재판소는 "헌법 또는 법률이 특정한 국가기관에 대하여 부여한 독자적인 권능을 의미"한다고 하여, "국가기관의 모든 행위가 권한쟁의심판에서 의미하는 권한의 행사가 될 수는 없으며, 국가기관의 행위라 할지라도 헌법과 법률에 의해 그 국가기관에게 부여된 독자적인 권능을 행사하는 경우가 아닌 때에는 비록 그 행위가 제한을 받더라도 권한쟁의심판에서 말하는 권한이 침해될 가능성은 없다"고 판시한 바 있다(헌법재판소 2010.7.29. 2010헌라1). 이에 비추어 보면, 헌법 또는 법률에 의하여 부여받은 독자적인 권능이 침해되었을 경우에만 제기할 수 있는 권한쟁의심판에 비하여 중분위의 분쟁조정제도는 분쟁만 발생하면 언제든지 조정을 신청할 수 있으므로 권한쟁의심판에 비해 상당히 광범위한 관할범위를 갖게 됨을 알 수 있다.

### ② 법원에 의한 사법심사와의 비교

법원은 헌법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외한 일체의 법률상의 쟁송을 심판하고, 이 법과 다른 법률에 의하여 법원에 속하는 권한을 가진다(법원조직법 제2조 제1항). 법원의

관할대상인 '법률상의 쟁송'에 대하여 학설과 판례는 모든 종류의 법적 분쟁을 말하는 것이 아니라 '당사자 사이의 권리·의무에 대한 다툼으로서, 법령의 적용에 의하여 해결될 수 있는 분쟁'만을 의미하는 것으로 보고 있다(김동희, 2012:696). 이에 반해 중분위의 관할대상은 - 법률상 분쟁인지 또는 사실상 분쟁인지를 가리지 않고 - '분쟁'이므로 법원에 의한 사법심사보다 훨씬 넓은 관할범위를 갖게 된다.

### ③ 행정심판제도와의 비교

행정안전부장관이 중분위의 의결결과에 따라 조정을 하도록 되어 있는 분쟁조정절차의 구조적 특성에 착안하여, 중분위는 행정심판법에 있어서의 행정심판위원회의 지위와 동일하고 조정결정에는 행정심판의 재결에 유사한 기능을 부여한 것으로 보는 견해(한국지방자치법학회, 2004:607~608)도 있다. 그러나 행정심판의 경우, 심판대상이 행정청이 행하는 '구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부, 그 밖에 이에 준하는 행정작용'으로서 '처분'에 해당하여야 하고 심판청구인에게 심판을 청구할 '법률상 이익'이 있어야만 허용된다(행정심판법 제13조 제1항)는 점에서, 지방자치단체 또는 지방자치단체장 일방이 아무런 요건 제한 없이 주장, 신청할 수 있는 중분위 분쟁조정제도에 비해 상당히 좁은 범위의 관할범위를 갖고 있음을 알 수 있다.

### 3) 문제점의 검토

다른 제도들과 비교할 때 보다 극명하게 드러나는 이러한 관할대상의 광범위성이라는 분쟁조정제도의 특성은 당사자의 신청 없이도 직권조정이 가능하다는 특성 및 조정결정이 양 당사자의 합의가 없어도 법적 구속력을 가지게 된다는 특성과 결합됨으로써 자칫 무제한적인 제도의 남용으로 이어질 수 있는 위험성을 내포하고 있다.

예를 들어 [사례2]를 살펴보면, 충북 단양군이 중분위에 조정신청을 하지 아니하고 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구하였다면, 청구요건으로 필요한 '헌법 또는 법률에 의하여 부여받은 권한을 침해하였거나 침해할 현저한 위험'(헌법재판소법 제61조 제2항)이 인정될 여지가 없기 때문에 권한쟁의심판청구는 각하되었을 가능성이 높다. 단양군 주민들이 행정심판이나 행정소송을 제기하였다 하더라도 주민들에게 원고적격이 인정될 수 있는 '법률상 이익'이 있다고 보기 어렵기 때문에 모두 각하되었을 가능성이 높다.<sup>14)</sup>

실제로 중분위에 제기된 분쟁 중 순수한 민사적 분쟁에 해당하는 사안들도 있다(〈표1〉 참

14) 이에 대한 상세한 설명은 후술하는 III.2.2) [사례2]에 대한 검토 참조

조). 중분위 처리사건 중 ‘김포시가 인천 계양구와 서구를 상대로 신청한 행정구역 개편에 따른 잡종재산 인계 사건’과 ‘대구광역시 북구가 대구광역시를 상대로 신청한 칠곡 재래시장 소유권 분쟁 사건’은 지방자치단체 소유의 잡종재산(현재의 일반재산)과 관련된 ‘구체적 권리의 무관계에 관한 쟁송’으로서 ‘법률상 쟁송’에 해당하는 전형적인 민사적 분쟁이므로, 법원의 재판을 통하여 해결될 성질의 사안이었다. ‘분쟁’의 개념이 명확하지 않기 때문에 민사적 분쟁까지도 지방자치법에 따른 분쟁조정절차에 회부되는 상황이 발생한 것이라고 할 수 있다.

민사적 분쟁에 해당하는 위의 두 사건에 대하여 중분위는 분쟁조정결정을 하지 아니하였는데 이는 대단히 현명한 판단이라고 할 수 있다<sup>15)</sup>. 그러나 이러한 문제는 위원회의 현명한 판단에만 의존할 수는 없는 것이다. 중분위에 의한 분쟁조정제도가 우리나라의 헌법질서와 법체계에 부합하는 분쟁해결절차로 자리 잡을 수 있도록 ‘분쟁’의 개념과 유형을 법률상 명확하게 정리하여 위원회의 관할범위를 재조정할 필요가 있다고 하겠다.

## 2. 자치사무에 대한 조정결정은 지방자치권 침해 위험 있음

### 1) 자치사무에 대한 국가의 감독통제 범위: ‘법령위반’에 한함

지방자치단체의 사무는 크게 고유사무인 ‘자치사무’와 국가 또는 상급지방자치단체로부터 위임된 사무인 ‘위임사무’로 구분된다. ‘자치사무’란 헌법 제117조 제1항에서 정하는 ‘주민의 복리에 관한 사무’로서 헌법과 법률이 지방자치단체의 기본적인 사무로 정한 사무를 의미하며(홍정선, 2009:437), 우리 국가의 감독과 통제 범위에 있어 사무의 종류에 따라 자치사무와 위임사무를 달리 취급하고 있다. 즉, 자치사무에 대하여는 사무처리가 ‘법령에 위반’되는 경우에 한하여서만 국가가 감독·통제권한을 행사할 수 있도록 함으로써 ‘현저히 부당하여 공익을 해치는 경우’까지 감독·통제의 범위로 하는 위임사무와는 달리 ‘합목적성’에 대한 국가의 관여를 배제하고 있다.

이를 보다 상세히 설명하면, 지방자치법은 지방자치단체의 사무에 대한 국가의 통제수단으로 위법·부당한 명령·처분의 시정(제169조), 지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령(제170조), 감사(제171조)를 규정하고 있다. 먼저, 위법·부당한 명령·처분의 시정을 살펴보

15) 민사적 사안이라고 할지라도 중분위를 통해 분쟁 중인 지방자치단체가 협의하고 분쟁을 원만하게 해결하는 것은 제도의 취지에도 부합하고 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 위원회에 강제적 결정권이 있는 상황에서 위원회가 민사 사안에 대하여 강제조정결정을 내릴 경우에는 법률적 분쟁해결의 주체가 행정부인 결과가 되어 사법부의 역할을 침해하고 권력분립구조를 왜곡시킬 위험이 있다(이시윤, 2012:20). 행정조정의 대상이 민사사항이라면 분쟁해결에 관한 사항은 모두 사법(司法)의 영역에 속하는 것이고 중국적으로는 법원에 의한 해결을 요하는 것이다(김연, 2010:42).

면, 위임사무의 경우에는 지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 이를 취소하거나 정지할 수 있다(제169조 제1항 본문). 그러나 자치사무에 관한 명령이나 처분에 대하여는 법령을 위반하는 것에 한하도록 규정함으로써(동항 단서), 자치사무에 대한 현저히 부당하여 공익을 해치는 명령, 처분의 시정명령, 취소, 정지권한을 배제하고 있다. 다음으로 직무이행명령을 보면, 지방자치단체의 장이 법령의 규정에 따라 그 의무에 속하는 국가위임사무나 시·도위임사무의 관리와 집행을 명백히 게을리하고 있다고 인정되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 이행할 사항을 명령할 수 있도록 하고(제170조 제1항), 주무부장관이나 시·도지사는 해당 지방자치단체의 장이 제1항의 기간에 이행명령을 이행하지 아니하면 그 지방자치단체의 비용부담으로 대집행하거나 행정상·재정상 필요한 조치를 할 수 있다고 규정(동조 제2항)하여, 직무이행명령은 위임사무에 대하여만 가능하도록 하고 있다. 끝으로 감사에 대하여 살펴보면, 위임사무에 대하여는 지방자치법상 별도의 규정을 두지 않고 위임에 관한 일반규정에 따라 합법성 감사뿐만 아니라 합목적성 감사도 할 수 있도록 하였음에 반해(홍정선, 2009:660), 자치사무에 대한 감사는 법령위반사항에 대하여만 실시하도록 규정하고 있다(제171조 제1항 후문). 요약하면, 자치사무에 대하여는 ‘법령위반’이 있는 경우에만 국가가 시정을 명령하거나 취소·정지할 수 있고 또한 감사를 할 수 있는 것이다.

<표 2> 사무의 종류에 따른 국가의 감독·통제권한

구 분	자치사무	위임사무
사무에 대한 국가의 사전관여	조언, 권고, 지도	지도, 감독
사무에 대한 감독범위	합법성 감독	합법성 감독 합목적성 감독
감독처분에 대한 제소	제소 가능	제소 불가능
감사	법령위반에 한함	제한 없음

그런데 중분위 의결대상인 ‘분쟁’은 앞에서 살펴본 바와 같이 그 의미가 광범위할 뿐만 아니라, 사무의 종류가 자치사무인지 위임사무인지 여부에 관계없이 인정되고 있다. 지방자치법에서 예정하고 있는 국가의 감독·통제수단은 자치사무에 대하여는 ‘법령위반’이 존재함을 전제로 하고 있다. 그러나 분쟁조정제도에서는 그러한 제한이 없다. 그 결과 자치사무에 대하여도 중분위를 통한 국가의 개입이 사실상 아무런 제한 없이 이루어지게 될 위험성이 존재

한다. 이러한 위험성이 잘 나타난 것이 앞에서 제시한 [사례2]의 경우이다.

## 2) [사례2]에 대한 검토: 자치사무에 대한 합목적성 통제수단으로 활용될 우려

읍·면·동의 명칭과 구역의 변경은 그 지방자치단체의 조례로 정하고, 그 결과를 특별시장·광역시장·도지사에게 보고하여야 한다(지방자치법 제4조 제1항 단서). 행정동 명칭 변경은 자치사무에 해당한다는 헌법재판소의 입장<sup>16)</sup>에 비추어, 동일한 조문에서 규정하고 있는 면 명칭 변경 역시 자치사무로서 조례로 그 명칭을 변경할 수 있는 것이다.

[사례2]의 경우에서, 단양군 또는 행정안전부 입장에서 경북 영주시가 단산면의 명칭을 ‘소백산면’으로 변경하려는 것을 막으려면 다음과 같은 방법을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 단양군이 영주시를 상대로 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구하는 방법이다. 둘째, 단양군 주민들이 영주시의 명칭변경을 헌법소원으로 다투는 방법이다. 셋째, 행정안전부 장관이 영주시의 명칭변경이 법령을 위반하였음을 이유로 하여 시정명령을 내리는 방법(지방자치법 제169조)이다.<sup>17)</sup>

첫 번째, 권한쟁의심판청구의 방법은 [사례1]에서의 경우와 같이 헌법재판소에서 인용될 가능성이 희박하다. 헌법재판소는 [사례1]의 사건에 대하여 “시와 구의 관할구역 내에 있는 명소나 공공시설물, 도로의 명칭은 지방자치단체의 명칭과는 구분되는 것으로서, 그 명칭이 지방자치단체의 정체성과 불가분의 관계를 이루는 것이라고 보기는 어렵다”고 하고, “행정동은 행정 능력과 주민의 편의를 위하여 조례로 설정하는 행정 운영상의 구역 단위일 뿐이므로, 행정동의 명칭이 당해 지방자치단체의 동일성·정체성과 직접 연관되어 있다고 보기 어려울 뿐만 아니라, 이러한 행정동 명칭이 변경된다 하더라도, 주민등록주소나 등기부등본, 토지대장, 건축물대장 등 각종 공부상의 동(법정동) 주소가 변경되는 것도 아니므로, 행정동의 명칭 변경이 공익에 미치는 영향도 상대적으로 미약하다고 할 것이다”고 하면서, “행정동 명칭의 변경은 지방자치단체의 관할구역 안 행정구역의 명칭에 관한 사무로서 지방자치단체의

16) 행정동 명칭의 변경은 지방자치단체의 관할구역 안 행정구역의 명칭에 관한 사무로서 지방자치단체의 자치사무에 속하는 것이므로 그 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다(헌재 2009.11.26, 2008헌라3, 판례집 제21권 2집 하, 456).

17) 면 명칭 변경에 대한 조례 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 지방자치법 제172조에 따라 재의요구를 하고, 재의결될 경우 대법원에 제소하여 대법원의 판단을 받는 방법도 생각해 볼 수 있다. 이 경우는 내용적으로는 대법원의 판결에 따라 조례의 효력 유무가 결정될 것이나 헌법재판소 결정취지에 비추어 인용되기 어려울 것으로 보이고, 특히 소송절차적으로는 사례2 사안의 경우 2012.2.27. 조례안이 의결되고 3.15. 공포될 때까지 재의결요구 등 아무런 조치가 없었고 제소기간이 모두 도과하였기 때문에 제172조에 따른 소송제기 자체가 불가능하여 본 사안에서는 전혀 고려대상이 될 수 없어 제외하기로 한다.

자치사무에 속하는 것이므로 그 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다고 할 것이고, 지방자치단체가 행정동의 명칭을 정함에 있어 관계법령에서 내용상의 한계를 규정하거나 인접 지방자치단체 및 그 관할구역 내 주민의 이익을 보호하기 위한 특별한 제한규정을 두고 있지도 아니하다”(밑줄: 필자)고 판단하였다. 그리하여 “지방자치단체와 관련성이 인정되는 명칭이 거래시장에서 상표 등에 해당하여 상표법 또는 부정경쟁방지법 등에 의하여 구체적, 개별적으로 보호될 수 있는지의 여부는 별론으로 하고, 적어도 지방자치단체와 다른 지방자치단체의 관계에서 어느 지방자치단체가 특정한 행정동 명칭을 독점적·배타적으로 사용할 권한이 있다고 볼 수는 없으므로 위와 같은 조례의 개정으로 청구인의 행정동 명칭에 관한 권한이 침해될 가능성이 있다고 볼 수 없다”고 판단하였다. 또한 헌법재판소는 서울특별시 관악구가 ‘삼성동’과 ‘신사동’이라는 동 명칭을 사용한 것을 이유로 서울특별시 강남구가 제기한 권한쟁의심판에 있어서도 같은 논거로 강남구의 권한이 침해되지 않았다고 판단하였다. 이러한 헌법재판소의 입장에 비추어 첫 번째 방법인 권한쟁의심판은 사실상 불가능하다고 판단된다.

두 번째, 단양군 주민들이 헌법소원심판을 제기하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 이 경우 영주시의 명칭변경으로 인해 단양군 주민들에게 ‘기본권 침해’가 발생하여야 한다(헌법재판소법 제68조 제1항). 유사한 사안인 충남 아산시 주민들이 경부고속철도역사명칭결정취소를 구한 헌법소원심판사건(2006. 3. 30. 2003헌마837)에서, 헌법재판소는 “고속철도 역의 명칭은 역 소재지 주민들의 권리관계나 법적 지위에 영향을 주는 것이 아니므로, ‘천안아산역(온양온천)’이라는 역명 결정은 아산시에 거주하는 주민들에 대하여 어떠한 기본권 기타 법률상 지위를 변동시키거나 지역 자긍심을 저하시키거나 기타 불이익한 영향을 준다고 볼 수 없다”(밑줄: 필자)고 판단하여 심판청구를 각하하였다. 이와 같은 헌법재판소 결정에 비추어 헌법소원이 인용될 가능성도 거의 없다고 할 것이다.

세 번째, 행정안전부장관이 지방자치법 제169조에 따라 영주시의 자치사무인 명칭 변경에 법령위반이 있음을 이유로 시정을 명령하고 정해진 기간 내에 이행하지 않을 경우 직접 취소·정지하는 방법이다. 이 경우 영주시의 명칭 변경에 ‘법령 위반’이 있는지 여부가 쟁점이 된다. 여기에서도 [사례1]의 헌법재판소 결정내용이 기준이 될 것이다. 헌법재판소는 “지방자치단체가 행정동의 명칭을 정함에 있어 관계법령에서 내용상의 한계를 규정하거나 인접 지방자치단체 및 그 관할구역 내 주민의 이익을 보호하기 위한 특별한 제한규정을 두고 있지도 아니하므로, “지방자치단체와 관련성이 인정되는 명칭이 거래시장에서 상표 등에 해당하여 상표법 또는 부정경쟁방지법 등에 의하여 구체적, 개별적으로 보호될 수 있는지의 여부는 별론으로 하고, 적어도 지방자치단체와 다른 지방자치단체의 관계에서 어느 지방자치단체가 특정한 행정동 명칭을 독점적·배타적으로 사용할 권한이 있다고 볼 수는 없으므로 위와 같은 조례의 개정으로 청구인의 행정동 명칭에 관한 권한이 침해될 가능성이 있다고 볼 수 없다”



(밑줄: 필자)고 판단하였는바, 이러한 설시에 비추어 경북 영주시의 면 명칭 변경행위에는 현행 법령에 대한 위반사항은 없는 것으로 판단된다. 그렇다면, 영주시의 명칭변경이 현저히 부당하여 공익을 해친다는 점이 인정되고 이를 방지하여야 하는 공익상의 필요성이 크다고 하더라도 적어도 현행 법제도하에서는 행정안전부장관은 그 명칭변경에 대하여 시정명령을 내리거나 취소·정지할 수 없게 될 것이다.<sup>18)</sup>

### 3) 자치사무에 대한 조정결정의 문제점

[사례2]의 경우, 위에서 살펴본 바와 같이 다른 법적 수단으로서 무효화할 수 없는 자치사무에 대한 지방자치단체의 사무처리에 대하여 중분위의 분쟁조정절차를 활용하여 우회적으로 무효화시킨 사례라고 할 수 있다. 지방자치법상 자치사무에 대하여는 ‘법령위반’에 따른 합법성 통제만이 가능함에도 ‘공익목적’의 합목적성 통제를 위해 중분위에 의한 분쟁조정제도가 활용될 여지가 있다는 점이 지방자치단체의 자치권 보장 측면에서 가장 큰 문제점이라고 할 수 있다. 분쟁조정기구가 “성격상 다분히 중앙정부에 경도된 분쟁처리를 할 우려가 있어 향후 지방의 자율성을 살리면서도 국가 차원의 통합성을 살리는 보다 독립적인 절차의 마련이 요청된다”는 견해(이승중, 2011:342)나 “중앙정부의 조정은 사실상의 통제의 역할을 할 수 있다”는 견해(최봉석, 2007:143)는 명시적으로 자치사무에 대한 합목적성 통제의 위험성을 지적한 것은 아니지만 이러한 문제점을 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다. 자치사무에 대한 광범위한 조정결정의 위험성이 중분위 조정결정제도의 가장 큰 문제점이라면 결국 지방자치권 보장을 위한 중분위 제도의 개선에 있어서도 자치사무에 대한 조정결정권한의 제한이 개선방안의 핵심이 되어야 할 것이다.<sup>19)</sup>

18) [사례2] 사건에 대한 중분위 결정에도 영주시의 명칭변경이 어떠한 점에 있어서 법령위반인지에 대하여는 나타나 있지 않다. 위원회는 “비록 읍·면·동 명칭변경이 자치단체 사무라 하더라도 ‘소백산’과 같이 여러 자치단체에 걸쳐 있는 유명 ‘산’ 등의 고유지명을 특정 자치단체가 행정구역명칭으로 독점 사용할 경우 이웃한 자치단체간 불필요한 갈등·분쟁이 발생하게 되어 건전한 지방자치 정착을 저해하고 관할구역 밖의 국민에게 영향을 미치며 이웃한 자치단체 주민의 이익을 침해할 우려도 있어 자치단체 조례의 한계를 벗어났다”고 판단했는데, 이러한 판단사유는 “현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정되는 경우에는 해당할 수 있다고 하더라도 적어도 현행 법제하에서는 ‘법령위반’에 해당하지는 않는 것으로 보인다. 특히, 위원회가 “앞으로 유명 ‘산’이나 ‘강’ 등의 고유지명을 읍·면·동 명칭으로 무분별하게 변경하지 않도록 제도개선 추진을 정부에 권고”한 부분은 분명 공익목적상 무분별한 명칭변경을 방지하여야 하는 공익상 필요성이 큼에도 불구하고 적어도 현행 법령상으로는 법령위반사항을 찾기 어렵다는 위원회의 고민을 보여주고 있는 것으로 보인다.

19) 이와 같은 문제는 지방자치법에서 중분위 의결의 효력을 사무의 종류와 관계없이 법적 구속력 있는 조정결정으로 일의적으로 규정하고 있기 때문으로 생각된다. 이러한 문제의 해결을 위해서는 사무의 종류에 따라 중분위 의결의 효력을 세분화하여 명문의 규정을 두는 방안을 활용하여야 할 것이다.

### 3. 중분위 의결에 대한 효력규정의 불완전성 및 불복절차 규정의 미비

#### 1) 중분위 의결에 대한 효력규정의 불완전성

중분위의 조정결정에 따라 행정안전부장관이 분쟁을 조정하는 경우 조정결정의 통보를 받은 지방자치단체장은 그 조정결정사항을 이행하여야 한다(지방자치법 제148조 제6항). 이것이 조정결정의 효력에 관한 규정이다. 그러나 이러한 규정만으로는 다양한 형태로 제기되는 분쟁유형에 대응하기에 부족하다. 위에서 살펴본 바와 같이, 분쟁은 자치단체의 사무처리가 자치사무에 대한 것인지 위임사무에 대한 것인지, 사무처리에 법령위반이 있는지 아니면 법령위반은 없더라도 공익에 반하여 합목적성 통제가 필요한 경우인지 등에 따라 다양하게 제기될 수 있는데, 현재의 효력규정만으로는 이러한 다양한 분쟁유형에 대응하여 적절한 분쟁해결수단으로 작용하기에 한계가 있다.

중분위에 의한 분쟁조정제도가 지방자치단체 사이의 분쟁을 행정내부에서 자율적으로 해결할 수 있는 기제로 작동하려면 중분위 의결의 효력을 다양한 분쟁유형에 맞게 세부적으로 나누고 이를 지방자치법에 명확하게 규정해 두는 방법이 유용한 대안이 될 것이다.

#### 2) 불복절차 규정의 미비

중분위 의결에 따른 분쟁조정에 대하여 지방자치단체가 불복할 수 있는지 여부, 그리고 불복하는 경우 활용할 수 있는 사법(司法)상의 구제수단에 대한 규정도 불분명하다. 다만, 행정안전부장관이 조정결정사항이 성실히 이행되지 아니하면 그 지방자치단체에 대하여 지방자치법 제170조를 준용하여 이행할 수 있으므로(지방자치법 제148조 제7항), 조정결정을 따르지 않는 지방자치단체는 행정안전부장관이 지방자치법 제170조 제1항에 따라 직무이행명령을 하면 동조 제3항에 따라 15일 이내에 대법원에 제소하는 방법으로 불복하면 될 것으로 본다. 그러나 직무이행명령은 본질적으로 위임사무에 대한 통제수단(한국지방자치법학회, 2004:723; 박정훈, 2006:341)이라는 점에서, 자치사무에 대한 조정결정에 불복하는 경우에도 행정안전부장관이 직무이행명령을 내릴 수 있는지에 대한 문제가 남게 된다.<sup>20)</sup>

이에 대하여도 명문의 규정은 없으나, 학설상으로는 조정결정이 행정소송법상의 처분에 해당하는 한 행정소송으로 다룰 수 있다는 견해(홍정선, 2009:617), 감독권의 위법한 행사

20) 지방자치법상 자치사무에 대하여는 행정안전부장관은 직무이행명령을 내릴 수 없도록 되어 있는데(지방자치법 제170조 제1항), 만약 분쟁조정위원회의 조정결정을 거친다면 자치사무에 대하여도 직무이행명령을 할 수 있다는 결론에 이르게 되어 지방자치법에 반하여 지방자치단체의 자치권에 대한 심각한 침해가 발생할 위험이 있게 된다.

는 법인인 지방자치단체가 국가에 대하여 갖는 자치권의 침해에 해당하는 것이므로 행정소송을 제기할 수 있다는 견해(박정훈, 2006:329~360), 지방자치단체사무에 대한 국가의 감독처분은 처분성을 가지기 때문에 지방자치단체는 자치행정권 침해를 근거로 하여 항고소송을 제기할 수 있다는 견해(조성규, 2005:268) 등이 주장되고 있다. 그러나 명문의 규정이 없는 한, 이를 일반적으로 인정할 수 있는지에 대하여 법적 상태의 불안정이 계속될 것이기 때문에 이에 대한 입법적 해결이 필요하다 할 것이다.

한편, 헌법재판소의 권한쟁의심판과 관련하여서도 명문의 규정이 없기 때문에 해석에 의존할 수밖에 없는 상황이다. 지방자치단체 상호간의 권한 다툼에 대하여 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 수 있음은 이론의 여지가 없다. 문제는 조정결정을 받은 지방자치단체가 그 결정에 대하여 권한쟁의심판을 청구할 수 있는지 여부이다. 이 경우 행정안전부장관을 상대로 하여야 하는지 아니면 중분위를 상대로 하여야 하는지도 분명하지 않아 보인다. 아울러, 분쟁조정을 신청한 지방자치단체가 당해 사안에 대하여 권한쟁의심판을 청구하는 경우에 권한쟁의심판의 제소기간<sup>21)</sup>과의 관계에 있어서도 이를 명확하게 하는 입법적 보완이 필요하다고 할 것이다.

#### IV. 중앙분쟁조정위원회에 의한 분쟁조정제도의 개선방안

이상에서 살펴본 중분위에 의한 분쟁조정제도의 문제점은 첫째, 지나치게 광범위한 개념인 ‘분쟁’에 대한 조정에 있어 양 당사자의 동의가 없더라도 조정결정에 법적 구속력을 부여하고 직권조정을 인정하는 등 지나치게 조정결정권한을 강화하였다는 점, 둘째, 자치사무에 대하여는 법령위반이 없으면 국가가 개입할 수 없음에도 다른 자치단체를 활용하여 분쟁조정 절차를 거치게 되면 자치사무에 대하여도 무제한적으로 개입할 수 있는 소지가 발생하게 되고 결국 지방자치법상의 국가의 감독통제수단과의 체계불일치 발생하게 된다는 점, 그리고 셋째, 조정결정에 관한 규정은 상세히 되어 있으면서도 그에 대한 불복의 가부 및 불복시의 절차 또한 불분명하게 되어 결과적으로 지방자치단체의 재판청구권을 충실히 보장하지 못하게 된다는 점 등으로 요약할 수 있다. 특히 두 번째로 제기한 문제점은 중분위 의결의 효력이 다양하게 규정되어 있지 않고 일의적으로 규정되어 있기 때문에 발생하는 문제라고 할 수 있다. 위의 문제점들을 바탕으로 하여 이에 대한 개선방안을 살펴보면 다음과 같다.

21) 권한쟁의심판은 그 사유가 있음을 안 날로부터 60일 이내에, 그 사유가 있는 날로부터 180일 이내에 청구하여야 한다(헌법재판소법 제63조 제1항).

## 1. '분쟁' 개념 및 유형의 명확화

중분위의 분쟁조정제도가 1988년 당시의 지방자치법에서 규정한 바와 같이 순수한 ADR 제도로서의 성격을 가지고 있다면, '분쟁' 개념을 보다 상세하고 명확하게 제한적으로 규정할 필요성은 낮다고 할 수 있다. 그러나 앞에서 이미 살펴본 입법연혁과 같이 이후의 입법과정을 통해 직권조정제도를 도입하고 양 당사자의 동의 없이도 법적 구속력을 갖도록 분쟁조정 위원회 의결의 효력을 강화한 현행 제도하에서는 조정결정의 대상이 되는 '분쟁' 개념을 명확화하지 않을 경우 분쟁조정제도가 무제한적으로 남용될 위험성이 있음은 전술한 바와 같다. 이러한 문제의 해결을 위해서는 분쟁 개념과 유형을 명확하게 함과 동시에 분쟁 유형에 따른 조정결정의 효력을 차등화하는 것이 필요하다.

### 1) 분쟁 개념의 명확화

현행 지방자치법상 '분쟁' 개념에는 아무런 제한이 없다. 본질적으로 행정내부의 갈등해결 수단인 중분위 분쟁조정제도에 헌법재판소의 권한쟁의심판과 같이 엄격한 요건을 부가할 필요는 없겠으나, 최소한 법률상 쟁송에 해당하여 법원의 사법심사에 의해 해결하는 것이 바람직한 문제에 대하여는 지방자치법상의 분쟁 개념에서 제외함으로써 위원회의 관할범위를 명확히 하는 것이 필요하다고 본다. 분쟁조정절차를 거치는 것이 바람직하지 않은 분쟁유형 - 예를 들면, 민사상 소유권 분쟁 등 - 은 처음부터 분쟁의 개념에서 제외함으로써 분쟁조정 절차의 안정성과 예측가능성을 높이는데 기여할 것으로 본다.

### 2) 분쟁의 유형화

중분위가 조정결정을 할 수 있는 분쟁유형을 열거하는 입법방식을 고려해 볼 수 있다(열거주의). 대표적인 예로, 2009.4.1. 지방자치법 개정으로 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따라 공유수면매립으로 조성된 매립토지 및 「측량수로조사 및 지적에 관한 법률」의 지적공부에 등록이 누락되어 있는 토지의 관할에 관한 분쟁을 해결하기 위하여 매립토지 등이 속할 지방자치단체의 결정권한을 중분위가 행사하도록 되었는데(제4조 제3항 및 제6항), 이러한 입법은 중분위의 관할대상인 '분쟁'의 유형화에 대단히 유익한 시사점을 주는 사례이다. 이러한 경우 이외에도 [사례2]에서 문제된 사안과 같은 '지방자치단체의 명칭결정에 관한 분쟁'이나 '지방자치단체의 구역변경 또는 폐지·분할할 때의 사무와 재산의 승계' 문제(제5조), '자치단체 경계구역에 설치되는 혐오시설과 관련된 분쟁' 등도 중분위의 분쟁조정대상으로 명

문화함으로써 지방자치단체 사이의 갈등을 해결하는데 기여할 수 있는 좋은 사례들이 될 것으로 본다. 이러한 분쟁유형에 대하여는 지방자치법 제4조에서 정한 바와 같이, 사법심사를 청구하기 이전에 반드시 중분위의 분쟁조정절차를 거치도록 함으로써 중분위가 사법심사의 전속적 전심절차로 기능하도록 할 수 있을 것이다. 이 경우 분쟁의 일회적, 종국적 해결에 보다 기여하게 될 것이고 행정의 효율성 또한 제고될 것으로 기대된다. 위의 유형들 이외에도 향후 중분위의 분쟁조정절차를 통하여 해결하는 것이 효율적인 분쟁 유형을 적극적으로 발굴하여 법제화하는 것이 분쟁조정제도의 발전에 기여할 것으로 생각된다.

## 2. 사무의 종류에 따른 조정결정 효력의 차등화: 중분위 결정의 실효성 확보

### 1) 조정결정 효력 차등화 필요성: 지방자치권의 보장 및 중분위 결정의 실효성 확보

‘분쟁’ 개념의 광범위성을 해결할 수 있는 방법으로 조정결정 효력을 차등화할 수 있도록 법률상 명시하는 방안을 생각해 볼 수 있다<sup>22)</sup>. 앞에서 살펴본 바와 같이, 자치사무에 대한 분쟁조정은 자치 지방자치법에서 인정하고 있지 않은 국가의 간섭을 우회적으로 허용하는 수단으로 사용될 수 있다는 문제가 있다.

그러한 문제가 발생하는 가장 큰 원인은 조정결정의 효력이 분쟁의 유형이나 그 대상이 되는 사무의 종류와 무관하게 일의적으로 규정되어 있기 때문으로 보인다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 분쟁의 유형이나 대상이 되는 사무에 따라 구체적으로 조정결정의 효력을 차등화하여 법률에 명문의 규정을 두는 것이 유용할 것이다. 중분위가 내릴 수 있는 조정결정의 종류와 효력을 다양하게 하고, 그 내용을 지방자치법에 규정해 둬으로써 중분위는 분쟁의 유형과 대상이 되는 사무에 따라 가장 적합한 효력을 가지는 조정결정을 선택하면 될 것이고, 그것을 통하여 분쟁의 일회적, 종국적 해결에도 기여할 수 있을 것으로 본다.

### 2) 구체적 대안의 제시: 중분위 의결 효력을 명문으로 규정하는 방안

자치사무에 대하여는 법령 위반이 있는 경우에만 국가의 감독과 통제가 가능하도록 되어 있는 것이 우리나라 지방자치법의 기본체계이다. 법적 구속력을 갖는 조정결정을 하는 경우라면 이러한 법체계와의 불합치성을 피하고 지방자치권 침해의 소지를 없애기 위해, 자치사무에 대하여는 ‘법령위반’이 있는 경우에만 조정결정을 할 수 있도록 명문화해야 할 것이다. 그렇지 않다면 조정결정이라는 명목 하에 자치사무에 대한 함묵적성 통제를 할 수 있는 여지

22) 사무의 종류에 따라 조정제도를 차별화하자는 견해로는 이희정, 2005:273 참조

를 남겨 둠으로써 지방자치권에 대한 심각한 침해 우려가 발생하기 때문이다.

만약, 자치사무에 법령위반이 없는 경우라도 그 사무처리가 현저히 부당하여 공익을 심하게 침해하는 경우가 있을 수 있다. 이 경우에는 조정결정의 효력을 차등화함으로써 자치사무에 대하여는 강제조정결정을 하지 않는 대신 비구속적 행정지도의 성격(홍정선, 2009:634)을 가지는 지방자치법 제166조의 조언, 권고, 지도 등의 수단을 활용할 수 있도록 명문의 근거규정을 두는 것이 필요할 것이다. 아래에서는 사무의 종류에 따라 구체적으로 대안을 제시해 본다.

#### ① 분쟁의 대상인 사무가 법령위반이 있는 자치사무인 경우

분쟁의 대상인 사무가 법령위반이 있는 자치사무에 해당하는 경우에, 행정안전부장관이 중분위 조정결정을 통하여 조정을 하는 것이 법령위반의 경우에 자치사무에 관한 명령이나 처분의 시정명령권과 취소·정지권을 규정한 지방자치법 제169조 제1항의 취지와 부합하기 때문에 법적 구속력 있는 조정결정을 내릴 수 있도록 해야 할 것이다.

#### ② 분쟁의 대상인 사무가 법령위반이 없는 자치사무인 경우

분쟁대상 사무가 법령위반이 없는 자치사무의 경우, 만약 분쟁조정의 필요성이 인정된다면 위원회가 조정결정을 하되, 법적 구속력이 없는 권고(勸告)의 형식으로 결정할 수 있도록 명문화하여야 할 것이다. 법령위반이 없는 자치사무에 대하여 법적 구속력 있는 조정결정을 발할 경우에는 지방자치법 제169조 제1항과 충돌하는 문제가 발생하게 된다. 자치사무에 대하여는 조언, 권고, 지도를 할 수 있도록 규정되어 있는 지방자치법 제166조의 취지에 따라 이 경우에는 법적 구속력 없는 권고결정을 하는 것이 적절할 것이다.

분쟁조정절차의 목적이 재판에 의하지 않는 신속하고 편리한 분쟁의 종국적 해결에 있다면 오히려 광범위한 분쟁에 대하여 양 당사자가 모두 받아들일 수 있는 내용을 권고의 형식으로 조정하도록 함으로써 양 당사자의 합의와 순응을 이끌어내는 것도 분쟁해결에 있어 대단히 유용한 방안이라고 할 것이다. 이러한 방향의 제도개선을 통해 중분위 조정결정제도가 지방자치법 제9장에서 규정하고 있는 국가의 지도·감독권한 규정체계와 충돌하는 문제를 해결하고 법체계의 일관성을 유지할 수 있게 될 것이다.

만약 법적 구속력이 없는 권고결정이라고 하더라도, 양쪽 당사자인 지방자치단체가 그 권고결정을 따르기로 합의하는 경우에는 그 합의를 '제소전 화해'<sup>23)</sup>와 동일한 효력을 갖는 것

23) 민사소송법 제385조

으로 보아 그에 대한 사법심사를 배제하는 명문의 규정을 둬으로써 분쟁을 일회적, 중국적으로 해결하도록 하는 방안이 중분위 의결 효력의 실효성 확보 차원에서 유용할 것이다.

### ③ 분쟁의 대상인 사무가 위임사무의 경우

위임사무에 대하여는 현재의 규정체계를 유지하여 법적 구속력 있는 조정결정을 내려도 무방할 것이다.

## 3. 불복절차 관련규정의 상세화

“법치주의를 실현하기 위해 가장 중요한 제도는 재판(裁判)”이고, “지방자치에 관한 법치주의를 실현하는데 있어서도 가장 중요한 제도는 재판(裁判)”이라고 한다(박정훈, 2006: 331). 그동안 국가와 지방자치단체의 관계, 지방자치단체 상호간의 관계에 있어서는 재판에 의한 법치주의의 확립보다는 협상과 타협을 통한 정치적 타협이 주로 시도되어 왔다(박정훈, 2006:331). 지방자치단체의 자치권을 보장하는 ‘법치주의’와 이를 실현하기 위한 ‘사법심사’가 필수불가결하고(박정훈, 2006: 331), 이를 위해서는 분쟁조정절차에 대한 불복절차 규정을 분명하게 규정해 둘 필요성이 인정되는 것이다.

분쟁조정제도와 관련하여, 분쟁조정결정에 대한 불복시 직무이행명령을 내리는 경우 그에 대한 대법원 제소(지방자치법 제170조 제3항)에 있어 자치사무의 처리문제에 대한 입법적 해결이 필요하고, 분쟁조정결정 자체를 항고소송의 대상으로 할 수 있는지 여부에 대하여도 해석상의 불명확성을 제거하고 법적 안정성을 높이기 위해 명문으로 항고소송 제기 가부를 명확하게 규정하는 것이 필요하다고 할 것이다.

한편, 헌법재판소의 권한쟁의심판과 관련하여서 검토할 점은 다음과 같다. 첫째, 분쟁조정을 신청한 지방자치단체가 상대방 지방자치단체를 상대로 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 수도 있는데 분쟁조정절차를 경유하다가 권한쟁의 제소기간이 도과해 버릴 수도 있으므로 분쟁조정절차 경유시의 제소기간 문제를 명확하게 해 줄 필요가 있다. 둘째, 분쟁조정결정으로 인해 비로소 권한의 침해가 발생한 지방자치단체에게는 중분위 결정 또는 그에 따른 행정안전부장관의 결정에 대하여 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 수 있음을 명시해 줄 필요가 있다.

아울러, 조정결정 효력의 다양화, 차등화와 관련하여 ① 분쟁조정절차가 중분위의 직권 또는 당사자 일방의 신청에 의하여 개시된 경우가 아니라 양 당사자가 중분위를 통하여 분쟁을 해결하기로 합의한 경우에는 중재판정(仲裁判定)<sup>24)</sup>의 경우와 같이 중분위 결정에 불복할 수

없도록 하는 방안이나 ② 중분위 결정을 받아들이기로 합의한 경우에는 재판상 화해(裁判上和解)<sup>24)</sup>와 유사한 효력을 부여하여 불복할 수 없도록 함으로써 향후 동일한 사안에 대하여 다시 법원이나 헌법재판소를 통한 분쟁이 반복되지 않도록 사법심사를 배제하는 방안 등도 중분위 의결의 실효성 확보를 위해 필요하다고 할 것이다.

## V. 결 론

오늘날 지방자치시대를 맞이하여 지방의 역할이 더욱 중요시되고 있다. 지방자치단체 사이의 갈등 발생은 불가피한 면이 있다. 지방자치단체 사이의 갈등의 배후에는 '주민들의 선호와 이익이 도사리고 있는데 이러한 대립과 갈등을 해소하려면 정교하고 적극적인 의사소통과 문제해결에 대한 창의적인 대안의 고안이 필수적'이라고 할 것이다(이달곤, 2005: 372). 지방자치단체 사이의 분쟁 해결을 위해서는 '견해 차이와 갈등을 일방적 계서적 관리라는 시각에서 탈피하여 이해 당사자간의 상호조정과 적응이라는 시각에서 파악하여야 한다'는 견해(이달곤, 2005:366)는 분쟁조정제도의 운영과 개선에 있어서도 경청할 가치가 있다.

1988년 분쟁조정제도가 도입된 이래 1994년, 1999년의 법률개정을 통하여 직권조정제도가 도입되고 양 당사자의 동의 없이도 법적 구속력을 갖도록 조정결정의 효력을 강화하는 등 그동안의 제도개선은 주로 분쟁조정제도를 강화하는 방향으로 추진되어 왔고, 현재의 제도는 제도 도입 초기와는 달리 상당히 강제절차화된 것으로 보인다. 물론 지방자치단체들의 분쟁조정에 대한 강제력과 규범력을 높일 필요성을 부인하는 것은 아니다. 그러나 제도의 규범력은 그 제도의 강제력을 높인다고 강화되는 것이 아니라 그 제도가 분쟁의 실질적, 종국적 해결에 기여할 수 있어야만 강화되는 것이다. 양 당사자의 합의를 중시하는 분쟁해결수단은 비록 표면적인 강제력은 약하게 보인다고 하더라도 당사자들 사이의 진정한 합의와 화해를 통한 분쟁해결이 가능하여 오히려 분쟁의 실질적 해결에는 기여하게 되는 것이고 여기에 ADR 제도의 장점이 있는 것이다.

분쟁조정제도의 규범력을 높인다는 명분으로 직권조정을 도입하고 법적 구속력을 부여한다고 해도 당사자 일방이 그 결과에 불복하고 또 다시 사법적 구제수단을 택하게 된다면 결

24) 양 당사자의 합의에 의해 선출된 중재인의 중재판정에 확정판결과 같은 효력을 부여함으로써 분쟁을 일회적으로 해결할 수 있는 제도(이시윤, 2012:21~22)

25) 양 당사자가 주장을 서로 양보하여 분쟁을 종료시키기로 하는 합의로, 화해가 성립되면 화해조서는 확정판결과 동일한 효력을 갖게 됨(이시윤, 2012:549~564)



국 분쟁조정제도는 무의미한 절차로 전락하게 되고, 만약 사법부의 판단이 분쟁조정위원회의 조정결과에 배치되는 경우 위원회 결정의 권위와 신뢰가 추락함은 물론이고 국가 전체적으로 법적 안정성을 해치는 결과를 초래하게 될 것이다.

지방자치단체 또는 그 주민들 사이의 분쟁과 갈등에 따른 정책결정비용과 집행비용 등 사회적 비용을 최소화하기 위해서는 지방자치법상의 분쟁조정제도가 사법적 해결이 어려운 문제에 대하여 분쟁 당사자인 지방자치단체와 그 주민들까지도 모두 수긍하고 따를 수 있는 분쟁해결의 대안을 제시하는 진정한 분쟁해결기제로 활용될 수 있어야 한다.

이를 위해서 중분위 제도의 문제점을 살펴보고, 그 대안으로 '분쟁' 개념의 명확화 및 유형화, 사무의 종류에 따른 조정결정효력의 차등화 및 다양화, 그리고 불복절차규정의 상세화 등을 통한 중분위 의결의 실효성 확보방안을 제시하였다. 특히 현행 지방자치법상의 분쟁조정(調整)제도를 단순한 조정(調停)에 국한되는 것이 아니라, 알선, 조정(調停), 재정 등을 포괄하는 의미로 보아 지방자치단체간의 분쟁에 대한 사법적 해결이 아닌 행정 내부에서의 포괄적인 해결수단을 의미하는 것으로 본다면(홍정선, 2009:612), 중분위 의결의 효력과 관련하여 다양한 유형의 분쟁해결수단을 지방자치법에 명문으로 규정함으로써 분쟁의 종국적 해결기제로서 중분위 제도를 활용할 수 있게 되고 결국 중분위 의결의 실효성을 확보할 수 있게 될 것이기에 사무의 종류에 따른 조정결정효력의 차등화 및 다양화는 필자가 제시하는 대안의 핵심을 이루는 것이다.

필자가 제시한 대안 이외에도 중분위 제도를 보다 강화하여 사법심사의 전심절차로 규정하는 방안도 행정 내부의 분쟁해결을 통한 자율적 통제를 강화하고 사법절차의 약점인 시간과 사회적 비용의 낭비를 막을 수 있다는 점에서 충분히 검토되어야 할 것으로 본다. 이에 대한 연구는 헌법재판제도와 행정소송제도 전반에 대한 검토를 수반하는 중요한 문제인 만큼, 앞으로 보다 깊은 연구가 필요할 것으로 본다. 향후 여러 대안들의 제시를 통하여 중분위 제도가 대체적 분쟁해결수단(ADR)으로서 그 역할을 다할 수 있도록 발전적인 제도개선을 기대해 본다.

## 【참고문헌】

- 김동희, (2012), 『행정법 I』. 박영사.
- 김성수, (2012), 『개별행정법론』. 법문사.
- 김연, (2010), 법원이 관여하지 않는 특별 조정절차의 검토. 『민사소송』, 14(1): 33-84.
- 김철용, (2011), 『행정법』. 박영사.
- 박정훈, (2006), 『행정소송의 구조와 기능』. 박영사.
- 서순복, (2005), 『거버넌스 상황에서 갈등관리를 위한 대체적 분쟁해결제도』. 집문당.
- 성낙인, (2012), 『헌법학』. 법문사.
- 이달곤, (2005), 『협상론』. 박영사.
- 이승중, (2011), 『지방자치론-정치와 정책』. 박영사.
- 이시윤, (2012), 『신민사소송법』. 박영사.
- 이희정, (2005), 지방자치단체 상호간의 분쟁조정기능 강화를 위한 법제정비방향. 『지방자치법 연구』, 5(1): 254-277.
- 조성규, (2005), 지방자치권의 사법적 보장. 『행정법연구』, 14: 239-271.
- 최봉석, (2007), 『지방자치의 기본법리』. 한국법제연구원.
- 최우용, (2008), 『지방자치법 강의』. 동아대학교 출판부.
- 한국지방자치법학회, (2004), 『지방자치법주해』. 박영사.
- 행정안전부, (2011), 『2010 행정안전백서』. 행정안전부.
- 헌법재판소, (1998), 『헌법재판실무제요』. 헌법재판소.
- 홍정선, (2009), 『지방자치법』. 박영사.
- 宋本英昭(KLAFIR 일본사무소 譯), (2006) 『일본지방자치법개론』. 한국지방자치단체국제화재단.