

환경분쟁조정제도 기능의 활성화
방안 연구

연세대학교 보건대학원

환경보건학과

윤 태 근

환경분쟁조정제도 기능의 활성화 방안 연구

지도 신동천 교수

이 논문을 보건학 석사학위 논문으로 제출함

2008년 12월 일

연세대학교 보건대학원

환경보건학과

윤 태 근

윤태근의 보건학석사 학위논문을 인준함

심사위원	<u>신 동 천</u>	인
심사위원	<u>임 영 욱</u>	인
심사위원	<u>조 성 준</u>	인

연세대학교 보건대학원

2008년 12월 일

감사의 글

‘시작이 반이다’ 라는 말이 시간의 흐름을 말하기라도 하는 듯, 2년 반이라는 시간이 훌쩍 지나가 버렸습니다. 학기 도중에 근무부서를 옮기면서 학업에 할애할 시간이 부족해진 것도 있지만, 되돌아보면 그것은 한낱 핑계이며 목표했던 만큼의 결과를 얻기엔 노력이 턱없이 부족했던 것 같습니다. 그나마 지도교수님을 비롯한 동기생, 선후배, 직장 동료 등 주위의 여러분들의 도움으로 이렇게 작은 결실이라도 얻게 된 것을 감사히 생각합니다.

먼저, 바쁘신 가운데서도 본 논문을 쓰는데 아낌없는 배려와 관심을 가져주시고 용기를 북돋아 주신 신동천 교수님께 진심으로 감사를 드립니다.

그리고, 본 논문의 방향설정은 물론, 연구 체계와 흐름, 세부적인 내용까지 세심하게 바로잡아 주시고 마지막까지 논문의 완성을 지도해주신 임영욱 교수님, 항상 학업에 대한 무한한 열정과 학생들에 대한 따뜻한 애정을 가지고 강의를 해주시고 논문의 주제 선정과 작성에 관심과 조언을 해주신 양지연 교수님에게 깊이 감사를 드립니다.

또한, 여러 가지 업무로 바쁘신 와중에도 흔쾌히 논문심사를 승낙해주신 조성준 사무관님, 본 논문의 틀과 체계를 잡는데 여러 가지 조언과 지도, 격려를 해 주신데 대해 감사드립니다.

더불어 넓은 안목과 부드러운 리더십의 오종극 과장님, 열정의 카리스마 김진식 서기관님, 성실과 모범의 만남 곽성임님, 늘 경청하고 배려하는 묵인숙님, 신뢰와 화합의 본보기 김지수님, 유머와 진중함의 조화 성남준님, 뛰어난 재치와 순발력 박준식님, 상식과 지식의 보고 홍성철님 등 직장 상사·동료 분들께도 지금까지 학업과 논문에 정려할 수 있도록 배려해 주신데 대해 깊이 깊이 감사의 말씀을 드립니다.

특히, 지금까지 학교생활에 여러 모로 많은 도움을 준 이건우군 등 동기생과 선후배님, 환경보건학과의 단합과 발전을 위해 어려운 일들을 적극 도맡아서 해주시는 김응철님, 논문 작성과 학교생활에 많은 조언을 해주신 임성재님 등 모든 분들께 그동안의 배려와 따뜻한 마음에 고마움을 표합니다.

끝으로, 휴일 출근과 매일 늦은 귀가로 많은 시간을 함께 하지 못하여 항상 서운해했던 사랑하는 딸 해민에게 미안한 마음을 전하면서, 그녀의 앞날에 행운과 희망, 축복이 항상 함께하기를 기원하며, 나에 대한 변함없는 애정과 믿음으로 늘 곁에서 함께 해준 사랑하는 아내 정화에게 감사의 마음을 전합니다. 그리고, 부족한 사위지만 항상 든든한 후원자가 되어주신 장모님, 우리 가족을 잘 키워주신 어머니, 형·누나들, 처남·처제에게도 이 기회를 빌어 감사의 말씀을 전하고 싶습니다.

2008년 12월

윤태근 사립

제 목 차 례

국문 요약	v
I. 序 論	1
II. 연구의 이론적 배경	3
1. 환경분쟁의 개념 및 특징	3
가. 환경분쟁의 개념	3
나. 환경분쟁의 특징	4
다. 환경분쟁의 발생 배경	6
2. 환경분쟁해결제도의 종류	12
가. 소송에 의한 분쟁해결제도	12
나. 재판 외 분쟁해결제도	15
다. 양 제도의 비교·분석	20
III. 研究內容 및 方法	22
1. 연구의 틀	22
2. 연구내용 및 연구방법	23
IV. 研究結果	24
1. 우리나라 환경분쟁조정제도 운영 현황	24
가. 환경분쟁조정제도의 연혁	24
나. 환경분쟁조정의 기본원칙	25
다. 환경분쟁조정기관	30
(1) 중앙환경분쟁조정위원회	30
(2) 지방환경분쟁조정위원회	33
라. 환경분쟁조정의 종류	34
(1) 알선	35
(2) 조정	36
(3) 재정	38

마. 환경분쟁조정 절차	40
바. 환경분쟁조정사건의 처리 현황	44
(1) 중앙환경분쟁조정위원회의 처리 현황	44
(2) 지방환경분쟁조정위원회의 처리 현황	54
(2) 지방환경분쟁조정위원회의 처리 현황	54
사. 현행 환경분쟁조정제도에 대한 인지도	62
2. 외국의 환경분쟁조정제도 운영 현황	63
가. 일본	63
(1) 공해분쟁처리기관	64
(2) 공해분쟁 처리법에 의한 구제대상	69
(3) 공해분쟁 처리절차	70
(4) 공해분쟁 처리현황	76
(5) 민간분쟁해결절차	77
나. 미국	78
(1) 환경분쟁조정기관	81
(2) 환경분쟁조정방법의 종류	86
(3) 환경분쟁조정 절차	94
(4) 환경분쟁조정제도 현황	96
3. 우리나라와 외국의 환경분쟁조정제도의 운영 현황 비교·분석	98
V. 考 察	104
VI. 結 論	108
VII. 參 考 文 獻	111
Abstract	113

표 차 례

[표 3-1] 신청서 기재사항	43
[표 3-2] 환경분쟁 처리 현황	46
[표 3-3] 피해원인별 분쟁조정 처리의 연도별 추이	47
[표 3-4] 피해내용별 분쟁조정 처리의 연도별 추이	49
[표 3-5] 배상결정의 현황	50
[표 3-6] 배상결정의 내역	51
[표 3-7] 조정(調整)의 결과	52
[표 3-8] 조정(調整) 처리기간별 연도별 추이	53
[표 3-9] 환경분쟁조정사건 발생지역별 현황	54
[표 3-10] 지방환경분쟁조정위원회 분쟁조정 접수 및 처리 현황	55
[표 3-11] 지방환경분쟁조정위원회 피해원인별 처리 현황	56
[표 3-12] 지방환경분쟁조정위원회 피해내용별 처리 현황	58
[표 3-13] 지방환경분쟁조정위원회 처리기간별 현황	59
[표 3-14] 지방환경분쟁조정위원회 분쟁조정 합의율 현황	60
[표 3-15] 지방환경분쟁조정위원회 환경분쟁조정 현황	60
[표 3-16] 일본의 공해등조정위원회의 분쟁조정대상	67
[표 3-17] 일본의 공해등조정위원회와 공해심사회의 조직	68
[표 3-18] 일본 공해등조정위원회의 분쟁처리현황	76
[표 3-19] 한국과 일본의 분쟁조정제도 비교	101
[표 3-20] 한국과 미국의 환경분쟁조정제도 비교	101

그림 차례

[그림 1] 연구의 틀	22
[그림 2] 중앙환경분쟁조정위원회 조직 및 인적 구성	31
[그림 3] 지방환경분쟁조정위원회의 조직 및 인적 구성	34
[그림 4] 환경분쟁조정절차의 흐름도	35
[그림 5] 환경분쟁조정 체계	41
[그림 6] 중앙환경분쟁조정위원회 피해원인별 분쟁조정 처리현황	47
[그림 7] 중앙환경분쟁조정위원회 피해내용별 분쟁조정 처리현황	49
[그림 8] 중앙환경분쟁조정위원회 조정(調整) 처리기간별 현황	52
[그림 9] 지방환경분쟁조정위원회 피해원인별 처리 현황	56
[그림 10] 지방환경분쟁조정위원회 피해내용별 처리 현황	57
[그림 11] 지방환경분쟁조정위원회 조정(調整) 처리기간별 현황	58
[그림 12] 일본의 공해등조정위원회의 기구와 직무	66
[그림 13] 미국의 환경분쟁조정 관련기관 체계	82
[그림 14] 미국 환경분쟁조정절차 흐름도	94
[그림 15] 미국의 환경분쟁조정 건수	97
[그림 16] 미국의 기관별 환경분쟁조정 접수 현황	97

국 문 요 약

1990년에 제정된 환경오염피해분쟁조정법은 1997년에는 환경분쟁조정법으로 전문개정 되었고, 여러 차례의 추가 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다.

환경분쟁조정법은 환경분쟁을 신속·공정하고 효율적으로 해결하여 환경을 보전하고 국민의 건강 및 재산상의 피해를 구제함을 목적으로 하고 있다.

그리고, 환경분쟁은 분쟁 이해당사자와 원인의 복잡성, 분쟁의 광역성과 다양성, 피해원인의 불명확성, 피해발생의 위법·유책성 증명 곤란, 분쟁해결과정의 시간과 비용 과다 소요, 손해배상 능력의 한계 등의 특성을 지니고 있다.

최근에는 대기·수질오염 및 소음·진동 피해 등 전통적인 환경피해 뿐만 아니라, 정신적 피해, 일조방해, 통풍방해 및 조망저해 등이 잇따라 새로운 환경피해의 범주에 포함되어 환경분쟁의 다툼이 되는 대상의 영역이 더욱 확대되고 있다.

또한, 점점 복잡·다양화하는 환경분쟁사건을 신속·공정하게 해결하기 위한 기반을 강화하기 위하여 환경분쟁조정위원회 위원의 정원을 증원하고, 환경갈등을 줄일 수 있도록 위원회의 직권조정 대상에 사회적으로 파급 효과가 클 것으로 우려되는 분쟁사건으로 확대하였다. 아울러, 조정조서 및 재정문서에 대하여 재판상 화해의 효력을 부여함으로써 제도의 실효성을 높이는 등 환경분쟁조정기능은 더욱 강화되고 있으며, 제도 운영면에서도 환경분쟁조정사건에 대한 당사자간의 합의율이 84%에 달하는 등 분쟁 당사자의 조정결과에 대해 신뢰도가 매우 높아 실효성있는 제도로 인식되고 있다.

그러나, 이렇듯 환경분쟁조정제도가 존립 가치가 높아지고 기능 보완이 이루어지고 있음에도 불구하고 동 제도에 대한 일반국민의 인지도와 이용실태는 매우 낮게 나타나고 있다. 다시 말하면 재판외 분쟁해결제도로서 환경분쟁조정제도가 비용과 시간의 절약, 분쟁의 신속한 해결 등 여러 가지 장점을 가지고 있음에도 불구하고 환경피해에 대한 효율적인 권리구제 수단으로서 일반 국민들에게 적극 이용되지 못하고 있는 것이다.

따라서, 이 연구에서는 환경분쟁조정제도가 효율적인 권리구제 수단으로서 그 기능을 다 할 수 있도록 그간의 환경분쟁조정제도의 운영실태를 분석하고, 최근의 추세를 반영하여 “환경분쟁”의 개념과 범위를 재정립하는 한편, 국내외의 환경분쟁조정기관의 조직체계와 운영실태 등을 조사·분석하여 이를 바탕으로 현행 환경분쟁조정제도의 운영상 한계와 문제점을 살펴보고, 제도의 이용 및 기능 활성화를 위한 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 환경분쟁조정제도의 국민 인지도 확대 및 운영 활성화를 위한 홍보 활동이 대폭 강화될 필요가 있다. 이를 위해 환경분쟁조정제도의 장점, 조정 절차 및 그간의 조정사례 등에 대해 TV, 신문 등 언론매체를 통한 광범위한 홍보에 적극 나서야 한다.

둘째, 환경분쟁조정위원회의 조직·정원 확대 및 전문성 제고가 필요하다. 이를 위해 조정위원회에 법률적 전문지식이 있는 상임위원을 더욱 확대하고, 분야별 환경전문가와 법률 전문성을 갖춘 전문심사관을 배치할 필요가 있다.

셋째, 사전설명제도 도입 및 전문상담원의 배치가 필요하다. 환경분쟁 조정의 신청인과 피신청인 등 분쟁 당사자를 대상으로 분쟁 조정의 절차와

조정결과의 효력 등을 사전에 설명함으로써 제도 운영의 활성화를 기하고 환경피해 및 환경분쟁의 예방에 기여할 수 있다.

넷째, 사전증거보전절차 및 조정전치주의 도입 등 소송제도와 유기적인 연계 및 역할 분담이 필요하다. 환경분쟁의 경우 분쟁조정 신청이 접수되고 사실조사 단계에서는 피해사실에 대한 정확한 판단이 어려운 경우가 많으므로 증거의 사전 확보를 위하여 국민들에게 사전증거보전절차에 대하여 주지시키고, 이를 적극 활용하도록 하여야 한다. 또, 조정전치주의가 도입되면 행정기관의 전문지식 활용, 노력과 비용의 절감, 신속한 피해 구제, 법원의 부담 경감 등 다양한 장점이 있다. 위원회의 조정결과에 대해 재판상 화해의 효력이 부여되어 제도의 실효성이 높아진 만큼 더욱 조정전치주의가 필요하다 하겠다.

다섯째, 지방분쟁조정위원회를 상설화하고 전문심사관을 충원하는 등 지방위원회의 기능을 활성화하여야 한다. 그러나, 지방자치단체는 각종 개발사업을 시행하는 주체도 되므로 환경분쟁의 조정에 당사자가 되거나 소극적으로 임할 수가 있으므로 지방환경청 내에 환경분쟁 전담부서를 신설하는 방안도 고려해볼 만 하다. 이럴 경우 중앙조정위원회의 분쟁사건 처리경험을 습득하고 중앙과 지방의 유기적인 연계 및 업무 분담을 통하여 분쟁사건의 효율적 해결을 도모할 수 있는 장점이 있다.

여섯째, 다수인이 관련되어 있어 가해자가 불분명하거나 가해자의 배상능력이 충분하지 아니할 경우를 대비하여 공적보상제도의 도입이 필요하다.

일곱째, 환경오염으로 인한 피해는 광범위하고 배상액이 고가인 경우가 많기 때문에 배상책임의 이행을 담보하기 위한 환경피해 책임보험제도 등의 도입을 적극 검토할 필요가 있다. 이를 통해 환경오염에 대한 피해구제를 원활하게 하고 미래의 불확실한 환경피해에 대한 분쟁해소에 기여할 수 있을 것이다.

마지막으로 환경분쟁조정위원회가 직권조정을 통해 분쟁의 해결 및 예방에 적극 나서야 한다. 환경피해는 사후적인 구제 보다 사전예방이 보다 중요하다. 하므로 환경분쟁조정위원회가 직권조정의 대상범위를 확대하고 직권조정을 더욱 활성화하여 환경관련 분쟁의 조기 수습을 통하여 사회적 비용을 최소화할 필요가 있다.

핵심어 : 환경분쟁조정제도

I. 序 論

1990년 「환경오염피해분쟁조정법」을 제정하면서 환경분쟁해결을 위한 제도적 수단으로서 환경분쟁조정제도가 본격적으로 시행되기 시작하였다. 동 법은 1997년 「환경분쟁조정법」으로 전문 개정되는 등 여러 차례의 법 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있으며, 환경피해의 종류와 범위, 분쟁조정 절차 등을 구체적으로 제시하고 있다.

최근에는 2005년 11월에 「건축법」의 개정을 통해 건축분쟁과 환경분쟁이 함께 문제가 된 복합분쟁사건의 경우에 환경분쟁조정위원회 또는 건축분쟁조정위원회가 일괄하여 처리할 수 있도록 위원회의 운영체계를 개선하였다. 또한, 2006년 3월에 환경피해 구제 범위의 확대를 위해 환경분쟁조정법을 개정하여 새로운 환경피해 유형 즉, 일조방해, 통풍방해, 조망저해 등을 분쟁조정대상 범주에 추가하는 동시에 기존의 건강상·재산상 피해 뿐만 아니라 정신적 피해도 환경피해의 범위에 포함하였다.

특히, 2008년 3월 개정된 환경분쟁조정법(2008.9.22. 시행)은 그동안 지속적으로 환경분쟁조정제도의 문제점으로 제기되어 왔던 조정결과에 대한 법적 구속력을 확보할 수 있도록 조정조서 및 재정문서에 대하여 재판상 화해의 효력이 부여되도록 하였다. 개정 법령에서는 조정사건의 경우 당사자가 조정안에 대하여 합의한 경우 강제집행력을 부여하도록 하였고, 재정사건에 대해서는 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 날로부터 60일 이내에 당사자 쌍방 또는 일방으로부터 그 재정의 대상인 환경피해를 원인으로 하는 소송이 제기되지 아니하거나, 그 소송이 철회된 때에는 해당 재정문서가 재판상 화해와

동일한 효력이 있게 된 것이다. 이렇듯 1990년 도입된 이래 환경분쟁조정 제도는 법과 제도개선을 통하여 꾸준히 발전되어 왔다.

그럼에도 불구하고 환경분쟁조정제도에 대한 일반국민의 인지도와 이용 실태는 매우 미흡한 것으로 나타나고 있어 아직까지 환경분쟁조정제도가 환경오염피해자에 대한 권리구제수단으로서 역할을 다하지 못하고 있다. 2006년 7월 중앙환경분쟁조정위원회가 실시한 “환경분쟁조정제도 활성화 관련 여론조사”(조사기관 : 월드리서치) 결과에 따르면, 우리 국민 10명 중에서 2명만이 환경분쟁조정제도를 인지하고 있는 것으로 나타났으며, 10명 중 8명은 환경피해에 대해 별다른 조치를 취하지 않은 것으로 조사되었다. 재판외 분쟁해결제도로써 환경분쟁조정제도가 비용과 시간의 절약, 분쟁의 신속한 해결 등 여러 가지 장점을 가지고 있음에도 불구하고 환경피해에 대한 효율적인 권리구제 수단으로서 일반 국민들에게 이용되지 못하고 있는 것이다. 더구나 일조권, 조망권 등 새로운 환경피해의 개념이 추가되는 등 환경분쟁의 범위가 더욱 확대되고, 분쟁의 조정결과에 대해 재판상 화해의 효력이 부여 되어 제도적인 실효성이 높아진 지금 환경분쟁조정제도의 기능 활성화 및 이용을 제고를 위한 방안 마련이 더욱 절실하다고 하겠다.

이 연구의 목적은 첫째, 환경분쟁조정제도가 효율적인 권리구제 수단으로서 그 기능을 다 할 수 있도록 그간의 환경분쟁조정제도의 운영실태를 분석하고, 둘째, 국내외의 환경분쟁조정기관의 조직체계와 운영실태 등을 조사·분석하며, 셋째, 이를 바탕으로 환경분쟁조정제도의 운영상 한계 및 문제점을 살펴보고, 아울러 제도의 이용 및 기능 활성화를 위한 방안을 제시하고자 한다.

II. 연구의 이론적 배경

1. 환경분쟁의 개념 및 특징

가. 환경분쟁의 개념

「환경정책기본법」 제3조는 “환경오염”이라 함은 “사업활동 기타 사람의 활동에 따라 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진동, 악취, 일조방해 등으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태를 말한다.”고 규정하였다. 또한 “환경훼손”에 대해서는 “야생동·식물의 남획 및 그 서식지의 파괴, 생태계질서의 교란, 자연경관의 훼손, 표토(表土)의 유실 등으로 인하여 자연환경의 본래적 기능에 중대한 손상을 주는 상태를 말한다.”고 정의하고 있다. 이러한 맥락에서 “환경피해”는 “환경오염” 또는 “환경훼손”으로 인하여 사람이나 환경에게서 초래된 부의 효용’으로 정의할 수 있다.(중앙환경분쟁조정위원회, 2006)

환경분쟁조정법 제2조 제1호에서는 "환경피해"를 사업활동 기타 사람의 활동에 의하여 발생하였거나 발생이 예상되는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 악취, 자연생태계파괴, 일조방해, 통풍방해, 조망저해 그 밖의 대통령령이 정하는 원인으로 인한 건강·재산·정신에 관한 피해라고 규정하고 있고, 그리고 환경분쟁조정법 시행령 제2조에서는 “환경분쟁조정법 제2조 제1호 본문에서 “그밖의 대통령령이 정하는 원인”이라 함은 ‘진동이 그 원인중의 하나가 되는 지반침하(광물채굴로 인한 지반침하를 제외한다)“로 규정하고 있다. 이는 최근의 추세가 대기·수질오염, 소음·진동 피해 등 전통적인 환경피해 외에도, 일조권, 통풍권, 조망권 및 정신적 피해 등을 새로운 환경피해의 범위에 포함시킴으로써 환경분쟁의 다툼이 되는

대상이 그만큼 확대되어 가고 있음을 의미한다.

또, 환경분쟁조정법 제30조는 중앙조정위원회는 환경오염으로 인한 사람의 생명·신체에 대한 중대한 피해, 제2조제2호의 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼 등 사회적으로 파급효과가 클 것으로 우려되는 환경분쟁에 대하여는 당사자의 신청이 없는 경우에도 직권으로 조정절차를 개시할 수 있도록 하고 있다. 이는 종전의 규정이 직권조정 요건을 다소 엄격하게 규정하고 있어 실제로 직권조정이 이루어진 적이 단 한 건도 없는 등 유명무실함에 따라 직권조정의 대상을 확대하여 환경피해 사건뿐만 아니라 환경시설 설치관련 분쟁 등도 직권조정의 대상에 포함하여 직권조정을 보다 활성화함으로써 환경관련 분쟁을 조기에 해결하고자 하는 목적으로 최근 개정되었다. 즉 이미 발생한 환경피해에 대한 사후적 구제 뿐만 아니라 장래의 피해발생 가능성을 둘러싼 다툼에 대해서도 분쟁조정의 대상으로 함으로써 환경오염으로 인한 피해를 사전에 예방하고자 하는 것이다.

나. 환경분쟁의 특징

환경오염 혹은 환경훼손으로 발생한 환경피해로 인한 분쟁은 이해관계를 달리하는 대립당사자 사이의 분쟁인 점에서 다른 분쟁과 다를 것이 없다. 하지만 환경피해는 환경오염과 환경훼손을 매개로 간접적·계속적·누적적·광역적·기술적 피해의 결과로 나타나며, 그로 인한 분쟁인 점에서 그 원인과 결과에 있어서 다른 분쟁과는 다른 여러 특수성을 가지고 있다(이상규, 1988).

첫째, 환경분쟁은 분쟁의 이해당사자가 다수이며, 분쟁의 원인이 매우 다양하다. 이해당사자가 국가·지방자치단체, 산업체, 국민 개개인 등으로 각양각색

이며 분쟁원인도 대규모 개발사업, 개별기업체의 오염물질배출, 소음, 진동으로 인한 다양한 환경피해 양상을 보이고 있기 때문에 개별 환경분쟁에 일반적으로 적용할 수 있는 절차와 기준을 설정하기 쉽지 않다.

둘째, 환경분쟁의 광역성과 다양성이다. 환경오염 피해는 인체, 생활환경, 동식물 등 여러 곳에서 발생하고 그 양태도 다양하다. 환경분쟁의 원인이 되는 인위적인 요인에 의한 환경피해는 광역적이고 불특정다수인에게 영향을 미치는 특징을 지닌다. 환경오염물질이 확산계통에 따라 광범한 지역에 확산됨으로써 당해 지역에 거주하고 활동하는 사람들과 다른 생물들은 물론 여타 지역의 주민과 생물들에게까지 영향을 미치게 되고, 영향지역 전체의 지역주민들의 생활환경의 질을 저하시키게 된다. 이는 피해구제 또는 피해예방을 필요로 하는 대상을 다중화하고, 청구인의 대표참가, 집단참가의 문제를 초래한다.

셋째, 원인의 불명확성이다. 환경피해가 즉각적인 것이 아니라 장기간에 걸쳐 아주 완만히 나타나고, 원인 발생지로부터 원격지에까지 그 영향이 부수적으로 나타날 수 있으므로 피해 초기단계에는 피해자 자신도 감지하지 못하는 경우가 많다. 또한 장기간의 경과에 따라 피해를 유발한 요인이 변경·감소 심지어는 소멸되는 경우도 존재한다. 이런 경우, 피해원인에 대한 입증 어렵다. 이러한 환경피해의 특징은 환경분쟁 처리에 소요되는 시간과 비용을 증가시키고 궁극적으로 효과적인 피해구제와 피해예방을 어렵게 하는 장애요인으로 작용한다.

넷째, 위법·유책성을 증명하기 어렵다. 불법행위의 요소로서의 가해자의 위법·유책성의 문제는 일반적인 불법행위의 경우와는 달리 환경피해의 경우는 이론적으로나 실제적으로 파악이 어렵고 입증의 한계에 직면하게 된다.

다섯째, 시간과 비용의 과다이다. 다른 분쟁의 경우와는 다르게 피해관련 사실의 인정 내지 증거확보에 많은 시간을 소요하게 하며 이는 곧 비용의 증가를 초래한다. 일반적으로 환경분쟁은 오랜 시일에 걸쳐 많은 비용이 소요되는 분쟁처리과정을 거쳐야 하는 특성을 지니고 있기 때문에 피해자가 효과적으로 대처하기가 쉽지 않다.

여섯째, 손해배상 능력의 한계로서 다중성을 띠고 심각한 건강·재산피해를 야기하는 환경오염피해의 치유, 구제 그리고 예방에는 막대한 재원을 필요로 하기 때문에 가해자 측이 충분한 배상능력을 가지지 못하는 예가 많다.

위와 같이 환경피해로 인한 환경분쟁의 특성은 크게 다양성과 불확실성으로 요약된다. 그리고 이러한 특성은 환경분쟁의 해결을 어렵게 하는 장애요인이 많다는 것으로 풀이된다.

다. 환경분쟁의 발생 배경

“환경피해”를 초래하는 환경의 변화는 “환경오염”과 “환경훼손”에 의한 환경악화로 범주화 할 수 있다. 먼저 전 세계적으로 진행되어온 도시화·고도산업화로 인한 환경오염과 환경훼손의 확대라는 환경의 변화로 “환경”과 관련된 분쟁이 빈발하고 있다. 특히 도시화는 인간이 밀집된 공간에서 상호 생활이익이 침해되는 경우를 증가시키고, 생활하수·자동차배기가스 등의 오염물질을 집중적이고 대량으로 배출함으로써 환경의 자정능력의 한계를 넘어서는 부담을 초래한다. 고도산업화 및 그에 따른 생산기술의 변화로 자연정화되기 어려운 인공적인 오염물질이 환경에 미치는 누적적 효과를 사전에 예측하지 못하는 상태로 배출·축적됨으로써 돌이키기 어려운 환경의 변화를 가져왔다. 또한 도시화·고도산업화에 수반되는 환경오염과 환경훼손이 관리되지 못하고 있는

것도 환경문제가 악화된 원인이라 할 것이다.(이희정, 2006; 한국환경법학회/한국환경정책평가연구원, 2006)

보다 근본적으로는 인간과 자연의 관계에 대해 인간을 자연의 일부(man a part of nature)로 위치지우기 보다는 자연과 분리된 존재로(man apart from nature) 보는 태도가 그 배경에 있다. 자연과 분리된 존재로서의 인간은 이성이라는 독특한 능력을 가진다는 점에서 다른 생물과는 범주적(또는 유형적)으로 구별되는 존재이다. 인간을 자연의 일부로 보는 관점에서는 인간과 동물의 차이는 범주적인 차이가 아니고 이성을 사용하는 능력의 정도의 차이라고 본다(Walter H. O'Briant). 예컨대 도롱뇽 소송에서 자연물인 도롱뇽에게 당사자능력을 인정할 것인가의 문제는 1차적으로 현행법의 해석에 의해 결정되어야 하겠지만, 그 배경에는 우리 법체계가 인간과 동물의 관계에 대한 명제가 전제되어 있다.

한편 환경변화와 그 결과적 피해간의 인과관계가 과학적으로 규명되어 있지 않거나 관련 지식이 적절히 전파되지 못함으로 인해 생긴 무지에 의한 환경오염이 발생하는 경우도 많다. 즉 환경오염은 그 원인과 결과 및 위해성에 대한 불확실성 및 정보의 불균형이 그 원인이 된다. 환경문제의 원인과 결과가 제대로 규명되지 못하고 환경피해를 회복시킬 수 있는 기술적, 제도적 장치가 제대로 작동하지 않은 결과 환경에 관한 “분쟁”이 빈발하고 있는 것이다.

“환경분쟁” 발생의 정도나 양상은 환경문제의 객관적 존재 여부에 의해서만 결정되는 것은 아니다. 분쟁의 잠재적 소지가 있는 상황에서 사람들의 주관적 인식의 변화에 따라 그 현실화의 정도가 달라지기 때문이다. “환경분쟁”의 발생에 영향을 미치는 주관적 인식으로는 먼저 환경문제와 특정한 피해사이의 인과관계에 대한 과학적 인식을 들 수 있다. 예컨대 ‘새집증후군’은

주택마감에서 발생하는 휘발성유기화합물 등 유해물질과 거주자의 건강악화와의 인과관계가 최근 밝혀지면서 새롭게 대두된 환경문제에 속한다. 그 이후 ‘새집증후군’을 둘러싼 환경분쟁이 증가하였고 그에 대한 해결책으로 환경분쟁조정과 건축규제기준의 정립 등의 조치가 취해지게 된 것이다.

다음으로 “환경분쟁”의 발생에 영향을 미치는 주관적 인식으로 환경의 중요성과 환경문제의 심각성에 대한 인식, 곧 환경의식이 있다. 그런데 환경의식은 단순히 환경피해의 심각성과 비례하여 제고되는 것은 아니다. 그 이유는 환경피해가 일부 분리된 지역 특히 사회의 의사결정과정에서 환경의식이 상대적으로 약한 집단에서 집중적으로 발생하는 경우 이는 사회전반에 대한 환경의식을 고양시키는 것으로 직접 연결되지 않을 수도 있기 때문이다. 오히려 환경단체나 시민단체의 활동으로 그 문제에 대한 사회적 의식을 촉진하는 활동에 의해서 보다 직접적으로 고양될 수 있다. 이렇게 환경문제에 대한 민감성이 높아질수록 환경분쟁의 발생가능성은 어느 단계까지는 높아질 것이다. 그러나 환경의식의 고양이가 일정단계 이상으로 진행되어 사회적 규범으로 확산되면 오히려 각 행위주체들의 행위를 환경에 민감하게 함으로써 환경문제의 사전적 해결에 도움이 되어 분쟁발생이 줄어드는 효과로 나타날 수도 있다.

이러한 환경의식의 강화에 따라 환경에 관한 이익의 법적 권리화 경향이 진행되고 있다. 이 때 법적 권리화는 기본적으로 자유주의에 기반한 전통적인 권리체계의 일부로서 집단이 아닌 개인을 권리주체로 하는 개인적 권리로서 구성되어 왔다. 이는 특히 우리 헌법상 환경권의 내용이 구체화되는 과정으로 볼 수 있다. 이러한 권리화의 경향은 국민들의 권리의식에도 영향을 미쳐서 아직 정당한 절차에 의해 법적 권리화가 확보되지 않은 영역에 대해서도

권리를 주장하게 한다. 그리고 이러한 경향은 사회에서 특정 이슈에 대한 언론매체의 주목이 여론형성에 영향을 미침으로써 강화된다.

비록 분쟁이 발생하여도 분쟁해결절차를 통해 신속하고 적절하게 해결된다면 사회전체적인 분쟁의 수준은 낮아질 것이다. 사회의 분쟁해결은 법적 장(forum)에서만 이루어지는 것은 아니지만, 법치주의를 기본원리로 하고 있는 헌법 하에서 분쟁은 법적인 장에서 법적 기준에 의해 해결되는 것을 원칙으로 한다. 환경분쟁의 해결이 법적 장에서 보다 원활히 이루어지지 못하는 이유로 다음과 같은 것을 들 수 있다.

분쟁의 사전 예방 및 신속한 사후 해결을 위한 기본조건은 행위규범 및 재판규범으로 작용할 실체법적 기준이 상세하고 명확하게 정립되어 있어야 한다. 이를 통해 사전에 행위의 금지와 허용을 예측하게 함으로써 일정부분 분쟁이 미연에 방지되고, 또한 확고한 기준의 적용이 가능한 경우 사후 해결은 신속하고 명쾌하게 이루어질 수 있다. 그런데 이러한 기준의 정립은 단지 입법활동을 통해서만은 부족하고 예컨대 환경부의 행정처분 및 행정입법, 법원에서의 환경소송판례 등 다양한 법형성 기관 및 행위유형들을 통하여 종합적으로 이루어져야 한다. 또한 공식적인 법적 구속력을 갖지는 않지만, 환경분쟁조정위원회의 조정사례 등은 이러한 실체법적 기준형성과정에서 중요한 요소가 될 것이다. 우리나라의 법현실상 환경분쟁해결에 법이 제몫을 하지 못하고 있는 원인이자 동시에 그 결과로서 악순환의 고리를 이루고 있는 것은 최신의 과학적 정보를 바탕으로 한 상세한 환경관련규범의 부족이 분쟁을 낳고 그 분쟁이 법적 해결과정에 의뢰하지 않음으로써 유효한 규범형성의 기회를 상실하게 된다는 점이다. 행정소송의 경우 원고적격과 대상적격의 제한적 인정, 의무이행소송 등 다양한 구제수단을 부여할 권한의 부재 등으

로 소송을 통한 규범형성(구체화 포함)의 기회도 제한받고 있다.

환경분쟁을 피해자와 가해자 사이의 환경피해에 관한 분쟁이라는 관점으로 조명하면, 이는 전통적인 두 당사자 간의 분쟁으로 양자 사이의 권리나 이익의 조정을 위해 비교적 명확한 경계를 확정할 수 있을 것처럼 보인다. 그러나 실제로 쉽게 해결되지 않는 환경분쟁을 보면 다양한 형태의 복잡성을 띠고 있다.

첫째 분쟁의 쟁점 또는 관련 당사자들이 상호 영향을 미침으로써 분쟁이 하나의 일관된 기준에 의해서 순차적으로 해결되기 보다는 관련되는 이해관계가 포괄적으로 동시에 해결되어야 하는 다극적(polycentric) 분쟁이 있다. 예컨대 수자원 분배를 둘러싼 환경분쟁의 경우 하천의 상류지역과 하류지역의 다양한 지점의 주민들 간에 수자원 분배를 일괄하여 종합적으로 해결하지 않으면 안 된다. 이는 주로 자원의 적정한 배분의 문제를 포함하는 경우일 것이다. 이러한 분쟁은 제3의 중립적 재판관이 사전에 정립된 법적 기준을 적용하여 결론을 제시하는 재판적 형태의 분쟁해결수단은 적합하지 않으며, 의견청취(consultation)와 그 조정을 중심으로 하는 관리적(managerial) 형태의 분쟁해결수단이 적합하다.

둘째, 관련당사자들의 상충되는 이익 또는 그 배경에 있는 가치들이 동일한 척도로 측량불가능한(incommensurable) 것일 경우 이들 간에 단일한 기준을 적용하여 그 우열을 정하거나 같은 척도로 환산하여 손해를 배분하는 일 등이 불가능하다. 흔히 환경분쟁은 환경피해를 둘러싼 갈등측면만 있는 것은 아니다. 비록 환경적 이익과는 상충되지만 그에 못지않게 중요한 이익들과의 조정이 분쟁해결의 핵심사안인 경우가 있다. 개발과 환경보전, 현세대의 경제적 번영과 미래 세대의 환경적 이익과 관련된 문제들이 바로 그러한 예이다.

이러한 가치들은 명확한 기준을 획정하기 쉽지 않고, 당사자들간의 양보나 타협이 어려울 뿐 아니라 제3자가 일방적으로 해결안을 결정하는 것이 정당화되기도 어렵다. 이 역시 전통적인 권리중심의 법적 판단과 재판적 형태의 분쟁해결수단이 한계를 가지는 영역으로서, 당사자들간의 지속적이고 소통적인 대화를 통해 이익이나 가치 선호의 변화를 가져옴으로써 새로운 합의에 도달하는 방식이 필요하다.

셋째, 환경분쟁의 당사자들이 개인으로서가 아닌 집단의 구성원으로서의 지위에 있는 경우, 분쟁집단화 현상으로 인하여 분쟁해결을 어렵게 하기도 한다. 그런데 이러한 환경관련 집단분쟁은 특히 대형국책사업이나 환경기초시설입지선정 등 정부의 행정작용과 관련하여 빈번히 발생한다. 그 원인의 하나로써 법치주의 실현을 위한 수단의 변경을 들 수 있겠다. 우리나라는 80년대 중반 이후의 민주화로 그간 억압되었던 집단적 의사형성의 장이 점차 개방되었고, 급속한 정보화는 이를 더욱 활발히 이루어지게 하였다. 이러한 사회적 여건의 변화는 '법치주의'가 의미하는 상태 내지 법치주의를 구현하는 방식에 대한 변화를 수반한다. 민주화에 따라 더 이상 공익에 대한 판단과 결정을 행정부나 법원의 전유물로 두지 않고 수범자인 일반국민들이 어떤 형태로든지 그 결정과정에 참여하여 통제하고자 하는 것이 행정결정과정이나 사법절차에 대한 참여욕구로 나타난다. 이러한 양자의 경향이 만나 결국 종전에 주민들에게 분산되어 귀속되는 공익으로서 행정부의 전적인 판단에 맡겨져 왔던 환경이익에 관해 이제는 주민들이 행정결정과정에 영향을 미치기 위해 집단분쟁의 형태로 참여가 이루어지고 있다고 말할 수 있는 것이다. 이러한 상황에서 적절한 분쟁해결노력은 집단분쟁 자체의 억제를 목표로 할 것이 아니라 행정결정과정에서의 참여가 보다 원만한 형태로 충분하게 이루어

지도록 참여 장치를 설치하는 방법일 것이다.

2. 환경분쟁해결제도의 종류

일반적으로 환경오염과 환경훼손으로 인한 환경피해의 문제를 해결하는 방법으로는 ① 가해자와 피해자간의 직접 대화를 통해 타협하거나, ② 관계행정기관에게 피해발생을 알리고 이를 저지하기 위한 행정규제개입 등을 통한 해결을 요구하거나, ③ ‘행정개입청구권’과 같은 개인적인 공권을 이용할 수도 있고, ④ 환경분쟁조정법에 의하여 환경분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청하거나, ⑤ 법원에 제소함으로써 환경오염으로 인한 피해구제 또는 예방을 구할 수 있을 것이다.(홍준형, 1996)

본 연구에서는 대표적인 해결방법인 법원소송에 의한 분쟁해결 방법과 재판외 분쟁해결방법으로 구분하여 검토하고 상호·비교하고자 한다.

가. 소송에 의한 분쟁해결제도

법원에 소송을 제기하는 경우에는 환경보호를 위해서 공법적인 규제권을 가지고 있는 행정기관에 그 규제조치의 발동을 청구하는 행정소송과 가해자를 상대로 민사상 손해배상청구나 오염물질 배출의 중지를 청구하는 유지청구소송을 제기할 수 있다. 그 외 민사상 청구로서 계약상의 채무불이행이나 담보책임을 주장하여 손해배상을 받거나 그 시정을 청구할 수 있는 방법이 있다.

(1) 민사소송에 의한 분쟁 해결

이 제도는 환경오염과 환경훼손의 행위를 불법행위로 하여 그 불법행위로 인한 피해를 금전적으로 보상하는 제도이다. 전통적으로 환경오염 또는 환경

훼손은 민법상 상린관계 및 불법행위에 의하여 규율된다. 예를 들면, 환경분쟁에 있어서도 일반 민사소송과 같이 당사자의 적격이 요구된다. 금전배상은 최종적인 피해구제의 담보로서 기능을 발휘한다. 따라서 발생요건도 유지청구에 비해 완화되는 면이 있다. 또한 유지청구에 비하면 이 제도는 가해자측에 주는 타격도 적지 않다. 이러한 이유로 손해배상제도가 환경분쟁의 해결에 기여하는 바가 자못 크다고 할 수 있다.

환경피해로 인한 사법상의 피해를 구제하기 위해서는 가해자(오염물질 배출자 내지 오염원의 주체, 또는 환경훼손 주체)의 고의·과실, 그 환경오염과 환경훼손 행위의 위법성, 가해행위(환경오염물질의 배출 내지 오염원의 행위, 환경훼손 행위)와 손해와의 인과관계 등을 주장·입증하여야 한다. 그러나 피해자는 관련 분야에 대한 전문적 지식이 부족 할뿐만 아니라 환경오염물질 배출, 환경훼손상태 등과 같이 가해자에게 불리한 자료를 수집하는 것이 용이하지 않아 이를 입증하는데 많은 어려움이 있다. 그리고 환경오염과 환경훼손으로 인한 피해는 간접적·계속적·광역적인 중대한 피해라는 특징을 가지므로, 근대법적 피해유형을 근거로 하여 형성·발전되어온 근대 불법행위상의 성립요건은 환경오염과 환경훼손 피해의 구제를 확보하기 위하여 수정 내지 변용이 불가피하게 되었다.

즉 환경오염과 환경훼손의 피해와 같은 대량적·집단적 집해유형(集解類型)에 대하여는 근대법의 과실책임주의 이론만으로는 피해의 공평한 부담을 실현할 수 없기 때문에 필연적으로 무과실책임주의 이론이 대두하게 되었다. 그동안 학설과 판례를 통하여 많은 노력이 경주되어서 그 결과 환경피해의 구제는 과실책임에서 무과실책임으로 점차 전환되고 있다.(권오승, 1995) 한편 환경분쟁의 판례에서는 환경권을 사법상의 권리로서 직접 인정하지

않는다. 따라서 환경권 자체에 의한 권리의 구제가 아닌 일종의 불법행위에 대한 구제로서 피해자가 수인할 수 없을 정도의 피해를 입고 있는지의 이익 교량에 의한 판단을 한다는 수인한도론에 의하고 있다. 피해자에게 상당한 손해가 발생한 때에는(오염물질배출규제나 오염원의 행위금지, 또는 자연환경훼손규제 등의 가처분이나 그 행위 유지청구 등의 경우와는 달리 손해배상을 청구하는 것으로) 그 수인한도의 초과여부를 피해자측에 유리하게 보아주어, 후자에게 특단의 사정이 없는 한 수인한도를 초과하는 것을 인정하는 것이 통설이다.

그리고 환경분쟁의 경우 원인물질 및 원인자의 특징이나 원인물질의 도달경로의 명확한 추정 등이 곤란한 경우가 많으므로 환경분쟁에 있어서도 일반 불법행위 사건에서와 같은 정도의 인과관계의 입증을 요구한다면 입증곤란 때문에 피해자는 패소하거나 가해자측의 화해압력에 굴복하기 쉽다. 따라서 피해자 보호를 위하여 그 인과관계의 입증정도를 완화 내지 경감하여야 한다는 요구로 개연성이론, 일부추정설, 위험영역설 등의 이론이 대두되어 종래의 입증책임 이론을 수정하려는 경향이 있다.(오석락, 1976)

(2) 쟁송에 의한 구제 또는 예방

국가나 지방자치단체가 도시계획 및 도시개발 등 각종 계획행정 및 개발사업을 시행함으로써 자연환경이 파괴되거나 법으로 정해져 있는 환경규제 조치를 법에 따라 시행하지 않아 환경오염 피해가 유발되는 경우, 그 피해자는 행정쟁송(행정심판, 행정소송)을 제기할 수 있다. 행정심판이라 함은 위법 또는 부당한 행정처분 기타 공권력 행사 또는 불행사로 인하여 권리 또는 이익을 침해당한 자가 처분청의 직속 상급행정청에 처분의 취소·변경이나 무효 등의 확인을 구하거나 일정한 처분을 구하는 행정절차이다.(박윤훈, 2002). 행정

기관의 처분이 위법함을 이유로 법원에 취소를 구하거나 일정한 행정행위의 이행을 구하는 절차를 일컬어 행정소송이라 한다.(전재경, 1996). 환경오염과 환경훼손의 사법적 구제 또는 예방은 단편적인 민사소송을 통하여 이루어지고, 또 그 민사소송에 있어서의 당사자의 1차적 목적은 개인적 피해구제 또는 예방에 있으며 국가적 또는 지역적 환경이익과 같은 공익보호는 부수적 목적에 불과한 한계를 지니고 있다. 그래서 오늘날과 같이 장기적으로 지속되는 환경오염과 환경훼손 현상을 규제함에 있어서 민사소송 방식은 그 발본적 수단이 될 수 없으므로 행정쟁송과 같은 공법적 규제방식에 의존하는 것이 세계적 경향이다.

또한 재판이 종료되기까지는 환경분쟁의 대상인 사업 또는 그 밖의 행위를 중단할 필요도 있다. 천문학적인 예산을 들여 어느 정도 공사를 완료하였다면, 사실상 원상복구가 불가능하고 그대로 사업추진이 진행되어야 하는 점에 이익이 있게 되기 때문이다. 이 점도 환경분쟁에서 원고 측이 승소하기 어려운 점이 될 것이다. 그러므로 가처분을 통해 환경분쟁의 원인이 되는 공사 등의 일시중지를 정하고, 그 상태에서 분쟁을 해결할 수 있다. 가처분은 본안사건의 처리보다 신속성을 기할 수 있으므로, 그만큼 분쟁해결에 미치는 영향이 크다. 그러나 판례의 수인한도론을 이용하여 가처분의 당부를 판단한다면 적용되는 기준이 엄격하여 가처분의 이용은 극히 제한적이 될 것이다.

나. 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)제도

재판지연, 과도한 비용, 재판과정의 기술적 난해성 및 경미하거나 특수한 분쟁에 대한 소송절차의 부적합성 때문에 소송제도의 대안을 모색하는 차원에서 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)제도가 등장

하게 되었다. 법원에 의한 소송은 상대방의 의사나 태도에 관계없이 국가권력에 의한 강제적 해결방식임에 비하여, 재판 외 분쟁해결제도는 당사자 쌍방의 일치된 자율적 의사에 근거한 자주적 해결방식이다. 법관 또는 특별한 지식·경험을 가진 자로 구성되는 국가기관인 조정기관이 분쟁의 당사자 사이를 주선해서 공정한 사실의 판단을 토대로, 상호 화해케 하고, 필요한 경우 의견을 제시하여 수락을 권고하여 당사자를 설득시킴으로써 그 합의에 의하여 조리와 실정에 맞는 합리적인 분쟁해결을 도모하는 절차를 조정(調整)이라고 하는데, 이처럼 재판 외 분쟁해결제도는 소송절차에 의한 판결에 의하지 아니하고 분쟁을 해결하는 것을 말한다(Jethro k. Lieberman & James F. Henry, 1986)

재판 외 분쟁해결제도는 소송을 대체하기 위한 방안으로서 다음과 같은 다양한 이념도 내포하고 있다. 첫째, ‘당사자주의’의 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 재판 외 분쟁해결과정에서 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(김경배, 2005). 둘째, 엄격한 법치주의가 완화되어 당사자의 편의를 일차적으로 고려한다. 셋째, 분쟁해결의 폭이 더 넓고 분쟁해결결과가 분쟁의 실체에 근거

한 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, 재판 외 분쟁해결제도의 절차가 이러한 유형의 분쟁해결에 더욱 적합한 경우가 많다. 여섯째, 당사자가 사법에 다양하고 쉽게 접근할 수 있도록 도와준다.

이들을 종합하면 재판 외 분쟁해결제도는 분쟁당사자들이 자신들의 분쟁을 자체적으로 해결함으로써 쌍방 모두 승리하는 상생의 결과(win-win outcome)에 그 목표를 두고 있다고 할 수 있다. 또한 재판 외 분쟁해결제도는 국내의 분쟁해결 뿐만 아니라, 국제적인 거래에서 일어나는 외국기업과 발생한 분쟁도 준거법과 관할재판권 등의 복잡한 문제를 배제하고 해결할 수 있는 분쟁해결제도라는 국제성도 가지고 있다.(신군제, 2004). 우리나라에서 재판 외 분쟁해결제도를 시행하고 있는 기관은 환경분쟁조정위원회 이외에도 노동위원회(노동위원회법), 소비자분쟁조정위원회(소비자보호법 제45조), 건설분쟁조정위원회(건설산업기본법 제69조), 저작권심의조정위원회(저작권법 제86조), 전자거래분쟁조정위원회(전자거래기본법) 등의 행정부 산하에 각종의 위원회가 있어서 조정을 하고 있다.

환경분쟁조정제도는 환경피해로 인한 분쟁이 발생한 경우 행정기관에서 당사자의 이해를 구하고, 서로 양보토록 하여 합의 성립을 주선하거나 필요한 때에는 행정기관의 의사를 밝혀 양당사자를 설득함으로써 분쟁을 해결하는 제도이다. 환경피해는 보통 피해자가 다수이고 가해자의 확정과 가해자간의 분담책임의 곤란, 가해자에 대한 피해자의 열등한 지위, 과학적 전문지식의 부족으로 인한 인과관계 입증의 어려움 등으로 인하여 환경소송에 의해서는 해결이 곤란한 경우가 많다. 그리고 재판소송은 시간과 비용이 많이 들고 사

후적인 당사자간의 분쟁해결방식으로서 사전적 예방대책이나 근본적 해결이 불가능하다. 그리하여 일종의 준사법적인 분쟁해결기능을 가진 행정위원회에 의해서 환경침해 피해를 소송외적 방법으로 해결하려는 취지에서 환경분쟁조정법이 제정되어 시행되고 있다. 즉, 환경분쟁조정제도는 행정상 구제제도의 한 유형으로서 환경분쟁의 해결에 행정권을 개입시킨 행정절차이다.(권용우, 1980).

환경분쟁조정제도는 도입 취지에 맞도록 절차의 형식적 엄격성이 소송절차에 비해 상당히 완화되어 있어 절차의 기동성이 있고, 효율적으로 진행될 수 있도록 각종 제도를 갖추고 있다(深山草也, 1990). 첫째, 절차의 엄격성을 완화하기 위하여 다수당사자에 대한 반응 및 자료수집 수단의 도입하고, 절차를 원활하게 진행토록 하기 위해 일반적인 대리제도 이외에 대표자나 선정대표당사자제도를 시행하는 것은 환경분쟁의 경우 대부분 관련 이해당사자가 많기 때문이다. 둘째, 위원회 또는 사무국 직원이 비정기적인 자료수집 절차로서 사실을 조사할 수 있도록 담당심사관이 직권으로 증거를 조사하는 제도를 도입하여 시행하고 있다. 그 이유는 환경분쟁의 경우 대부분 인과관계나 손해배상액 산정에 어려움이 많을 뿐만 아니라, 특히 피해자의 입증능력이 미비한 경우가 대부분이기 때문이다. 셋째, 환경분쟁조정 신청비용이 민사소송의 경우보다 저렴하고 조정절차 진행에 소요되는 비용의 대부분을 국가가 부담하도록 하여 당사자의 비용부담을 경감시켰다. 이렇게 비용을 국가차원에서 부담하게 된 이유는 환경문제의 사회성·공공성을 감안하여 당사자, 특히 피해자의 경제적 부담을 경감시켜 구제의 효과를 높이기 위한 취지이다. 넷째, 위원회의 위원 임명에 있어서도 사법기관과는 달리 여러 분야의 전문가를 선임하여 전문위원제도를 도입하고 사무국 직원 또한 행정 각 분

야에서 전문적인 지식과 경험을 갖춘 인재를 배치하고 있다. 그 이유는 환경 분쟁의 원만한 해결을 위해 법률지식 뿐만 아니라 폭넓은 분야의 전문적·기술적인 지식과 경험이 필요하기 때문이다. 다섯째, 법원에서 환경분쟁을 처리할 경우 환경행정과 연계하기가 힘들지만, 행정부 산하의 분쟁조정기관에서는 조직의 특성상 대부분의 분쟁 사건을 행정상 조치와 연계시켜 해결할 수 있다. 환경분쟁의 경우 오염원과 피해자 사이에서 손해배상금지급 등 권리의무 관계의 확정으로 끝나는 것이 아니라 환경오염의 규제 및 오염방지 분야에서 행정조치와 연계해야 하는 경우가 허다하다.

분쟁해결수단으로서의 조정제도의 장점은, 첫째로 소송에 비하여 값싼 비용으로 신속하게 분쟁을 해결할 수 있다는 점이며, 둘째로, 상호양보에 의한 화해로 결말이 나므로 이웃 간의 분쟁 등에서는 분쟁해결후의 후유증이 비교적 경미하여 분쟁당사자간에 원래의 인간관계로 회복하기가 쉽다는 점이다(손한기, 2003).

그러나 이러한 행정부 산하 분쟁조정기관에 의한 조정은 다음과 같은 문제점이 제기될 수 있다. 첫째로 법적 분쟁의 주체가 행정부가 되어서 사법부가 설 땅이 없게 되고, 삼권분립의 권력분립구조를 왜곡시킬 수 있다(이시윤, 2002). 둘째로 조정은 실제로 재정 결정을 통하여 해결하는 경우가 많아, 조정제도의 본질인 양당사자의 자유의사에 의한 합의를 유도하는 것이 아니라, 일방적인 결정의 내용을 당사자에게 수용할 것을 강요하는 형식이 되므로 법관이 아닌 자에 의하여 재판을 받는 것과 유사한 형식을 갖추게 된다. 셋째로 신속하고 저렴한 비용에 의한 분쟁해결을 강조하다가 분쟁의 공정한 해결을 침해받을 가능성이 많다는 것이다. 특히 판단기준이 애매하여 주관적이거나 자의적으로 양 당사자의 주장을 단순히 반으로 나누는 식의 절충

주의적 판단이 될 위험성이 매우 크다는 것이다(양병희, 2001). 즉 법에 의하여 공정하게 보호 받을 권리가 침해되고, 적당한 선에서 타협하여 분쟁 해결을 하게 된다는 것이다. 그 외에도 재판 외 분쟁해결제도는 피해자보호 보다는 기업의 책임회피를 위한 수단으로 이용될 수 있으며, 단지 경제적·사회적 강자로부터 양보를 얻어내는 절차로 전락할 가능성이 있다는 등의 비판도 있다.

다. 양 제도의 비교·분석

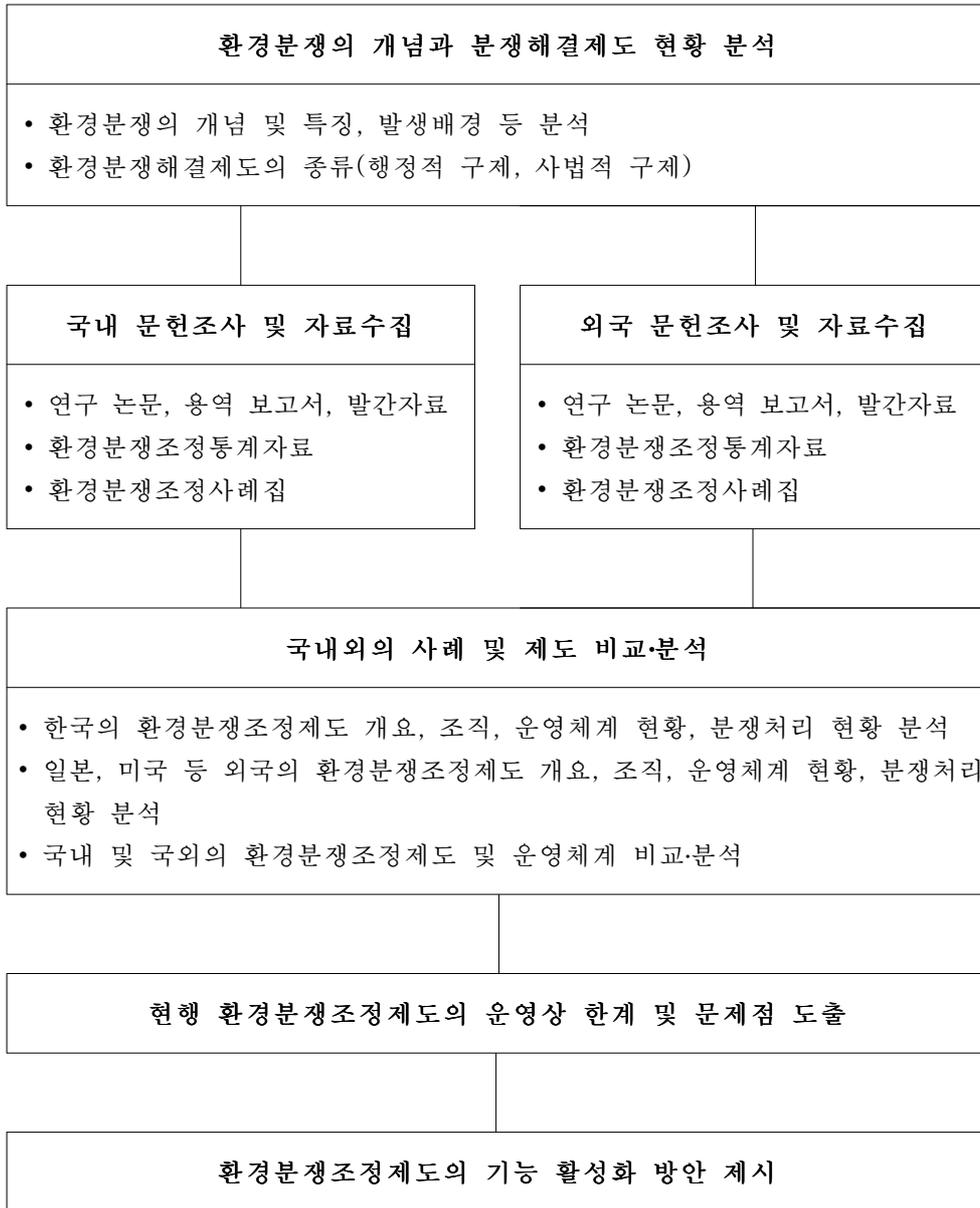
법원에 소송을 제기하는 방법, 즉 사법기관에 의한 방법과 재판 외 분쟁해결제도를 통한 환경분쟁 방법의 기본원리, 내용, 문제점 및 한계를 살펴보았다. 법원에 소송을 제기하는 방법은 피해구제 또는 예방의 담보로서 기능을 담당하고 있다는데 긍정적으로 평가된다. 하지만 통상 가해자에 비해 사회적 약자인 환경피해자, 환경오염 또는 환경훼손 행위의 위법성, 가해행위와 피해간의 인과관계 입증, 긴 소송기간의 소요와 소송비용이 지출, 환경피해 원인과 관련주체의 다양성, 집단성 및 불확실성 등 때문에 현실적으로 소송에 의한 해결방법을 채택하기 현실적으로 어려운 측면이 많다. 또한 환경피해를 둘러싼 환경분쟁과 관련하여 환경권 적용 유무, 무과실책임주의, 인과관계 입증과 관련된 확립되지 않은 이론, 수인한도론의 기준 등 여러 가지 이론적 쟁점도 존재한다. 이러한 한계는 재판 외 분쟁해결제도와 비교하여 상대적 취약점으로 거론된다. 이에 미국이나 독일은 원고 적격 및 피해자의 입증책임을 대폭 완화한 소송제도를 시행하고 있다. 이러한 미국의 시민소송제도나 독일의 단체소송제도는 연방이나 주, 사업자 등의 환경과피행위에 대하여 누구나 소송을 제기하여 법 위반을 다룰 수 있다. 더구나 미국의 법원은 원

고적격을 대폭 완화하여 '하이킹할 권리' '낚시할 권리' '산책할 권리' 등 경제적 이익이 아닌 심미적 이익을 침해받은 사람도 '사실상의 이익(injury in fact)'이 침해 되었다고 하여 원고적격을 인정한다. 그리고 환경단체에도 소송을 제기할 수 있는 자격을 널리 인정하고 있다.

반면에 재판 외 분쟁해결제도로 시행되고 있는 환경분쟁조정제도는 분쟁의 신속한 해결, 피해사실 입증에 있어 기술적, 경제적 부담의 경감, 비용과 시간의 절감, 전문성과 과학적인 지식·정보의 활용 등에서 소송제도의 취약점과 한계를 보완하기 위해 설계된 제도라 할 수 있다. 따라서 사법기관의 공평타당성을 취하고 행정기관의 전문성과 과학적인 지식·정보를 충분히 활용하여 행정기관이 분쟁에 적극적으로 개입하고 신속하게 해결할 수 있다는 점이 환경분쟁조정제도의 상대적 장점이다. 특히 환경오염과 환경훼손으로 인한 환경피해의 특성을 고려했을 때, 사법수단의 의한 방법보다는 환경분쟁조정제도가 환경분쟁의 해결수단으로 상당한 정도의 비교우위를 가지고 있는 것으로 평가된다. 다만 환경분쟁조정제도에서 해결이 되지 않았을 때, 사법기관의 소송에 의한 방법은 환경분쟁 해결의 최종적인 담보로서 운용되어야 할 것이다.

Ⅲ. 研究內容 및 方法

1. 연구의 틀



[그림 1] 연구의 틀

2. 연구내용 및 연구방법

이 연구에서는 재판 외 분쟁해결제도인 현행 환경분쟁조정제도를 연구대상으로 하였다.

우선 이론적 배경으로 각종 연구 문헌, 보고서, 발간자료 등을 토대로 환경분쟁의 개념과 특징, 발생배경 등을 살펴보고, 법원소송에 의한 분쟁해결제도와 재판외 분쟁해결제도의 특징을 비교·분석하여 보고, 그 장·단점을 파악하여 정리하였다.

본 연구의 주요내용은 우리나라의 환경분쟁조정제도의 운영현황 및 환경분쟁조정사건 처리현황과 일본, 미국 등 외국의 환경분쟁조정제도의 운영체계 및 분쟁조정 처리현황을 대상으로 하였다.

본 연구는 첫째, 환경분쟁의 개념 정리, 둘째, 국내외 환경분쟁조정기관의 조직체계와 제도 운영실태 조사 및 비교·분석, 셋째, 현행 환경분쟁조정제도의 운영 및 기능 활성화 방안에 관한 연구로 구성되어 진다.

먼저 “환경분쟁”의 개념 정의 및 범위의 문제를 검토하여 재정립하고, 환경분쟁의 특징, 발생배경, 유형 등에 대해 살펴본다. 그리고, 우리나라와 외국의 환경분쟁조정기관, 조정 종류 및 절차, 환경분쟁 처리 현황을 조사·분석하고, 이를 바탕으로 환경분쟁조정제도의 운영상 한계 및 문제점을 도출하고, 제도의 운영 개선 및 기능 활성화를 위한 방안을 제시한다.

IV. 研究結果

1. 우리나라 환경분쟁조정제도 운영 현황

가. 환경분쟁조정제도의 연혁

「환경분쟁조정법」은 환경정책기본법하의 개별대체법으로 제정되었다고 할 수 있는데 「환경정책기본법」 제29조 “국가 및 지방자치단체는 환경오염 및 환경훼손으로 인한 분쟁, 기타 환경관련분쟁이 발생한 경우에 그 분쟁이 신속하고 공정하게 해결되도록 하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다”고 규정하고 있다. 또한 동법 제30조에서는 “국가 및 지방자치단체는 환경오염 및 환경훼손으로 인한 피해를 원활히 구제하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다”라고 하면서 신속하고 적정한 환경피해분쟁의 해결을 위한 정부의 행정상 절차를 규정하였다. 이에 따라 제정된 것이 「환경분쟁조정법」이다(전경운, 2004).

최초의 환경법으로 1963년 제정된 「공해방지법」에는 이러한 환경분쟁조정제도가 없었으며, 1971년 개정법에서 처음 도입되었으나(「공해방지법」 제19조), 당시에는 별 실효를 거두지 못하였다. 1977년 제정된 「환경보전법」 제53조 이하에서 환경오염피해분쟁조정에 대해서 규정하였다. 법 규정에 따라 환경오염피해분쟁조정 업무가 시행되기 위해서는 비상설기구로서 분쟁조정위원회의 설치, 인과관계의 입증이나 피해조사에서 제3자인 전문가의 지원이 필요하였다. 하지만 분쟁조정을 전담할 기구가 설치되지 않았으며, 분쟁해결방식에서도 일방이나 쌍방이 제시한 조정안에 대하여 그 성립을 알선할 뿐 직권조사에 의한 적극적이고 능동적인 분쟁해결절차의 결여 등의

한계로 말미암아 환경분쟁의 해결 실적은 미미하였다.(전병성, 1992). 구환경보전법상의 여러 가지 문제점을 개선하고 환경분쟁에 적극적으로 대처하여 국민의 건강 및 재산상의 피해를 신속하고 공정하게 구제함을 목적으로 1990년 환경분쟁조정제도를 별도의 법으로 단행법화하여 「환경오염피해분쟁조정법」이 제정되었고(법률제4258호), 1997년 현재의 「환경분쟁조정법」으로 전문개정 되었다(법률제5393호). 이 법은 환경분쟁의 알선·조정 및 재정의 절차 등을 규정함으로써 환경분쟁을 신속·공정하고 효율적으로 해결하여 환경을 보전하고 국민의 건강 및 재산상의 피해를 구제함을 목적으로 하고 있다. 2006년에 「환경분쟁조정법」의 “환경피해의 원인 및 범위”, “환경분쟁의 조정”과 관련된 조항들이 일부 개정되었으며(법률 제7919호) 동년 9월부터 시행되고 있다. 최근 개정된 환경분쟁조정법에서는 점점 복잡·다양화하는 환경분쟁사건을 신속·공정하게 해결하기 위한 기반을 강화하기 위하여 환경분쟁조정위원회 위원의 정원을 9명에서 15명으로 증원하고, 환경갈등을 줄일 수 있도록 위원회의 직권조정의 대상을 사회적으로 파급효과가 클 것으로 우려되는 분쟁사건으로 확대하였으며, 조정조서 및 재정문서에 대하여 재판상 화해의 효력을 부여함으로써 제도의 실효성을 높이는 등 환경분쟁조정제도는 지속적으로 강화되고 있다.

나. 환경분쟁조정의 기본원칙

환경분쟁조정법에 의한 환경분쟁조정제도는 「구제에서 조정으로」라는 인식의 전환을 배경으로 도입된, 가장 대표적인 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)제도이다. 이 제도는 우리 헌법에서 보장하고 있는 환경권의 침해로 인한 국민의 생명·신체 또는 재산상의 피해를 손쉽게 구

제해 주기 위한 절차로서 행정기관의 처분만을 대상으로 하는 행정심판이나 행정소송제도와는 다르다(김시평, 1999).

환경분쟁조정제도의 주요 적용이론은 무과실 책임, 연대배상, 정신적 피해배상, 과실상계, 수인한도이론, 인과관계의 입증책임, 개연성 이론 등과 관련이 있다.

(1) 무과실 책임

무과실책임 이론은 손해발생에 있어서 고의 또는 과실이 없는 경우에도 그 배상책임을 진다는 것을 의미한다. 산업사회에서는 대도시의 자동차배출가스, 공장매연, 각종 폐기물 및 공장폐수 등이 기준이내라도 다량으로 오염물질을 배출할 경우에는 오염문제가 발생한다. 이러한 오염행위에 대하여 과실책임을 적용할 경우 오염피해자에 대한 구제는 사실상 불가능하게 된다. 따라서 환경정책기본법 제31조 규정에서는 사업장 등에서 발생한 환경오염으로 인한 사람의 건강 및 재산피해에 대하여 당해 사업자가 그 피해를 배상하도록 하는 무과실책임원칙을 적용하였다. 이는 환경오염으로 인한 생명·신체 및 재산상의 피해에 대하여 일반적으로 무과실책임을 인정함으로써 민법 제750조 규정의 불법행위책임을 확대시킨 점이 특징이다.

(2) 연대 책임

환경오염피해는 가해자와 피해자가 불특정 다수인인 경우가 많아 가해자가 특정된다고 해도 다수인 경우가 보통이며, 다수의 오염원으로부터 오염물질의 배출이 복합적으로 나타날 뿐만 아니라, 특히 공단의 환경오염피해인 경우 하나의 공장이라기보다는 여러 공장에서 배출되는 오염물질로 인한 경우가 보통이다. 이 경우 각각의 공장마다 환경오염에 기여하는 정도가 다르고,

이를 산정하기도 극히 어렵다. 개별적으로 어느 공장이든 법에서 정한 배출 허용기준을 초과하지 않았을지라도 여러 공장에서 배출된 오염물질이 합쳐져서 주변에 오염피해를 유발하는 경우도 있을 수 있다. 이처럼 손해와 관련한 책임주체가 복잡하기 때문에 피해자가 이들을 상대로 배상을 받기가 어렵고 가해자 측의 내부구상관계도 매우 복잡하다.

이를 극복하기 위하여 환경오염피해에 대한 다수당사자의 연대책임을 규정해 줌으로써 피해자의 입증책임을 경감시킴과 동시에 이러한 책임을 가해자에게 전환시켜 피해자의 보호를 도모케 하였다.

(3) 정신적 피해배상

우리 민법은 불법행위에 관하여 재산상 피해와 아울러 정신적 피해의 보상을 인정하고 있으며, 그 대상이 되는 법익은 신체·재산 또는 명예 기타 정신상 고통으로 하고 있다.

정신적 피해배상의 방법인 위자료는 금전으로 평가하여 배상을 하는 것이 원칙이지만 정기금 채무로 지급할 것을 명할 수도 있고, 그 이행을 확보하기 위하여 상당한 담보제공을 명할 수 있다. 명예훼손의 불법행위인 경우에는 금전배상으로 갈음하거나 금전배상을 하는 것이 허용된다.

배상액의 산정은 재산적 손해의 경우와 마찬가지로 상당 인과관계에 의하지만 수량적 정확성을 가지고 산출하는 것이 곤란하며, 피해자 및 가해자의 사회적 지위·재산, 가해자의 고의 또는 과실의 대소, 가해행위의 윤리적 비난의 정도 등을 고려하여 공평원칙에 비추어 결정되어야 할 것이다.

(4) 과실 상계

채무불이행 또는 불법행위로 인하여 피해배상책임이 발생한 경우에 배상원

인의 성립 또는 손해의 발생에 관하여 채권자 또는 피해자의 과실이 있을 때 법원 등이 피해배상책임의 유무 및 배상액을 정함에 있어 그 정도 및 범위를 참작하는 것이다.

(5) 수인한도이론

수인한도이론은 원래 피보전권리(물권적청구권(설), 인격권(설), 계속적불법행위배제청구권(설) 등) 내지 불법행위 성립상의 위법성에 관한 요건으로 제기된 것이지만 최근에는 과실도 위법성과 마찬가지로 사람이 견딜 수 있는 한계를 넘어서는 수인의 한도에 의하여 일원적으로 판단되어야 한다는 견해(신수인하도론)가 있다.

수인한도를 초과하는 행위에 대하여 위법한 것으로 보는 수인한도의 판단 요소는 피해 이익의 성질 및 강도, 가해행위의 공공성 내지 사회적 유용성, 지역성, 가해자의 오염물질 배출금지 내지 감소에의 노력여부, 선주성(先主性), 쌍방 이익의 비교형량 등이 있다.

(6) 인과관계의 입증책임

① 민사소송법상의 변론주의

일반 민사상의 손해배상청구 사건에 있어서 권리를 주장하는 원고는 그 권리 근거규정의 요건사실에 대하여 입증해야 할 책임이 있다. 즉, 손해배상을 구하는 원고는 특정한 가해행위로 인하여 어떤 손해가 발생하였다는 “인과관계”를 증명해 주어야 할 의무가 있으며, 그러한 입증 노력으로 법원이 상당한 인과관계가 있다고 판정하여야만 손해배상이 인정 가능하다.

② 환경분쟁조정법상의 인과관계 규명

환경오염으로 인하여 피해를 받은 일반국민이 민사소송에 의하여 배상을 받

고자 할 경우 환경오염행위와 피해간의 인과관계 입증곤란(개연성 이론중 개연성 이론이 실질적으로 제시되는 사유 참조) 및 비용부담이 커 이를 포기 하는 경우가 대부분이므로 이를 구제하기 위하여 환경분쟁조정제도를 도입 하였다. 환경분쟁조정에 필요한 인과관계 규명을 위해서 환경분쟁조정위원회 사무국에 심사관을 두고 있다.

③ 개연성 이론

민사소송법은 변론주의라 하여 권리를 주장하는 원고는 그 권리 근거규정의 요건사실에 대해 입증책임이 있으므로 환경분쟁인 경우에도 인과관계에 대한 입증책임은 피해자에게 주어진다. 이런 경우 가해자를 특정하기 쉽고 분쟁내용이 단순해서 인과관계의 추인이 용이하면 문제가 없으나, 교통기관이나 건설공사에 의한 소음, 진동, 산업체의 대기 및 수질오염에 의한 피해와 같이 가해자가 불특정하거나 자연현상이 엮힌 사건의 경우 인과관계의 입증이 사실상 곤란하다.

이처럼 환경오염피해소송의 경우 입증책임을 지우기가 곤란한 사건임에도 불구하고 일반불법행위와 동일한 정도의 확실성 있는 증명을 요구한다면, 가해자는 입증책임이라는 소송기술상 문제로 인하여 배상책임을 면하게 되는 반면, 피해자는 법적인 구제를 받는 길이 막힌다는 불공평한 결과를 가져오게 된다. 환경오염피해인 경우에는 입증의 정도를 완화하거나 경감하여야 한다는 요청이 대두됨에 따라 등장한 것이 개연성이론이다. 환경오염으로 인한 소송과정에서 사실증명을 함에 있어서 원고(피해자)는 환경오염물질의 배출 내지 오염원의 행위와 손해발생과의 인과관계가 존재하는 상당정도의 가능성(해당오염물질의 배출이 없었더라면 그 손해는 발생하지 않았으리라는 개연성)이 있다는 입증을 함으로서 족한 것이고, 피고(가해자)는 반증으로서

인과관계가 존재하지 아니함을 증명하지 아니하는 한 그 책임을 면할 수 없는 것이다.

다. 환경분쟁조정기관

(1) 중앙환경분쟁조정위원회

환경분쟁조정위원회는 1991년 설치된 독립성을 띤 합의제 행정관청으로서 준사법적인 임무를 수행하는 기관이다(김세규, 2002).

환경분쟁위원회의 소관사무는 동법 제5조에 의하여 “환경분쟁의 조정, 환경피해와 관련되는 민원의 조사·분석 및 상담, 분쟁의 예방 및 해결을 위한 제도와 정책의 연구 및 건의, 환경피해의 예방 및 구제와 관련되는 교육 및 홍보, 기타 법령에 의하여 위원회의 소관으로 규정된 사항”이라고 규정되어 있다.

환경분쟁조정신청은 관할 환경분쟁조정위원회에 간단한 신청서와 소액의 수수료만으로 즉시 접수된다. 이때 알선이나 조정은 피해자와 가해자가 모두 신청 가능하며 조정신청시에는 현장 사진촬영, 오염물질채취 및 보관 등 피해사실에 대한 증거확보가 필요하다. 한편 재정단계에서는 가해자와 피해자 모두 신청이 가능하다(이수장·박영숙, 2001)

중앙조정위원회는 1억원 초과외 환경피해로 인한 분쟁의 재정(裁定), 국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하는 분쟁의 조정(調整), 2개 이상의 시·도 관할구역에 걸치는 분쟁의 조정(調整), 직권조정 그리고 환경기초시설의 설치 등으로 인하여 발생하는 지방자치단체간 분쟁의 조정(調整) 등을 다룬다. 2008년 10월 29일 현재 중앙조정위원회는 ① 위원장 1인(상임위원) 및 14

인의 비상임위원, ② 사무국장 1인 및 분야별 외부 전문가 123인, ③ 심사관 12인으로 구성되어 있다. 이와 같은 조직 및 인적 구성을 자세히 살펴보면 다음과 같다([그림 2] 참조).

자료원 : 중앙환경분쟁조정위원회, 환경분쟁 교육교재, 2008

[그림 2] 중앙환경분쟁조정위원회 조직 및 인적 구성

(가) 조정위원

환경분쟁조정법 제8조 제2항은 “중앙조정위원회의 위원장은 고위공무원에 속하는 별정직공무원으로 보한다.”라고 규정하고 있다.

동법 제7조 제1항은 중앙조정위원회는 위원장 1인을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하며, 그 중 상임위원은 3명 이내로 한다고 규정하고 있는데, 현재까지 “상임위원”은 위원장 1인으로만 구성되어 왔다. “비상임위원”은 동법 제8조 제1항의 자격요건을 충족하는 외부 전문가들로 구성되어 있으며, 재정 사건의 경우, 재정위원회의 회의에 참석하여 분쟁조정신청사건에 대한 의결을 함으로서 최종적으로 분쟁사건에 대한 판단을 하게 된다.

위원은 환경에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 환경부장관의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉하며, 위원의 임기는 2년으로 하되 연임이 가능하다

(동법 제8조). 위원에 대한 자격요건과 관련하여서는, 동법 제8조 제1항은 환경위원회의 위원은 환경에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 다음 각호의 요건에 해당하는 자일 것을 요구하고 있다.

- ① 1급 내지 3급 상당의 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 공무원으로 3년 이상 재직한 자
- ② 판사·검사 또는 변호사의 직에 6년 이상 재직한 자
- ③ 공인된 대학이나 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 재직한 자
- ④ 환경관계업무에 10년 이상 종사한 자

또한 환경분쟁조정법 제8조 제1항은 중앙조정위원회의 위원에는 동법 제8조 제1항의 3호에 해당하는 자가 3인 이상 각 포함되어야 한다고 규정하고 있다. 한편 동법 제36조 제2항은 5인 또는 3인의 위원으로 구성되는 재정위원회에는 위 제8조 제1항 제3호에 해당하는 자 1인 이상이 반드시 포함되어야 한다고 규정하고 있다.

이와 같이 법률에서 환경분쟁조정위원회의 위원 구성에 있어 위 3호 해당자를 요구한 이유는 환경분쟁조정위원회가 준사법적 기능 즉 법원의 재판과 비슷한 역할을 수행하기 때문으로 보인다. 특히 재정의 결론에 해당하는 “재정문서”는 법원의 판결문과 유사한 구조를 지니고 또한 판결문이 도출될 때와 같은 비슷한 과정(증거조사, 심문기일 등)을 거쳐 작성되므로, 재정을 진행함에 있어 재판구조나 소송 또는 실무적 법률지식이 필요할 수밖에 없는바, 이러한 이유로 위 법률에서 5인 또는 3인으로 구성되는 재정위원회에는 위 3호 해당자가 1인 이상 포함되어야 함을 규정하고 있는 것으로 해석된다.

(나) 사무국

환경분쟁조정법 제13조 제1항 및 제2항은 환경분쟁조정위원회의 사무를 처리하기 위하여 사무국을 둘 수 있다고 규정하고 있고, 다음 각 호의 사무를 분장하기 위하여 심사관을 둔다고 규정하고 있다.

- ① 분쟁의 조정에 필요한 사실조사와 인과관계의 규명
- ② 환경피해액의 산정 및 산정기준의 연구·개발
- ③ 기타 위원장이 지정하는 사항

(다) 심사관

접수된 환경분쟁 사건의 실질적 조사 및 피해의 평가업무는 “심사관”이 담당하고 있다. 환경분쟁조정법 제13조 제2항 1, 2호에 근거하여 “심사관”은 분쟁의 조정에 필요한 사실조사와 인과관계의 규명, 환경피해액의 산정 및 산정기준의 연구·개발 등의 전문적 업무를 수행하는 중요한 역할을 한다.

(라) 외부전문가

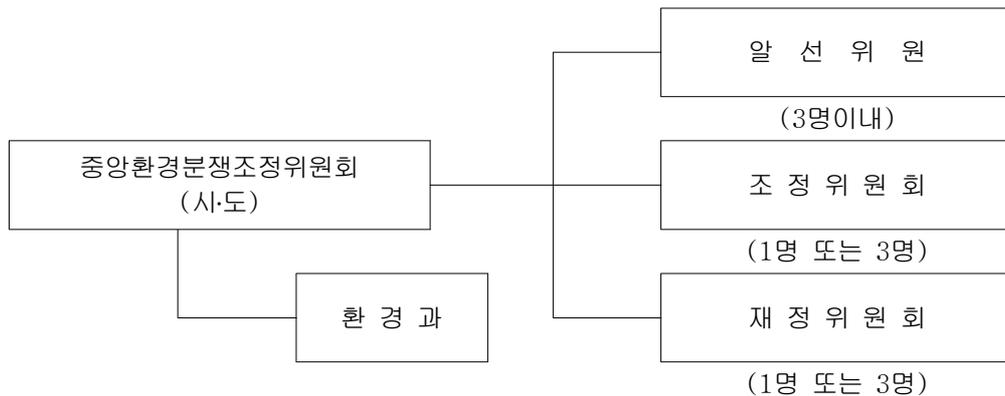
환경분쟁조정법 제13조 제3항은 위원장은 특정사건에 관한 전문적인 사항을 처리하기 위하여 관계전문가를 위촉하여 위 각 호의 사무를 행하게 할 수 있다고 규정하고 있고, 이에 근거하여 「환경분쟁조정법시행령」 제6조는 사건별로 10인 이내의 관계전문가를 위촉할 수 있음을 규정하고 있다.

“외부 전문가”는 동법 제13조 제3항 및 동법 시행령 제6조에 근거한 사건별 10인 이내의 관계전문가를 말하는데, 주로 소음 진동 등 전문적 기술적인 내용에 대한 자문 및 분석을 담당하며 그 내용은 재정위원회 회의 자료인 심사관의 심사보고서에도 담겨진다.

(2) 지방환경분쟁조정위원회

지방조정위원회는 1억원 이하의 환경피해로 인한 분쟁의 재정(裁定)(일조방해,

통풍방해, 조망저해로 인한 분쟁은 제외), 관할구역 안에서 발생한 환경피해 분쟁 중 중앙조정위원회의 기능을 제외한 알선(斡旋), 조정(調停)사무를 다룬다. 환경분쟁조정법 제7조 제2항은 지방분쟁조정위원회는 위원장 1인을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하되, 그 중 상임위원은 1인을 둘 수 있다고 규정하고 있다. 위원은 환경·산업 또는 공중보건에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 시·도지사가 임명 또는 위촉한다. 환경분쟁조정법 제8조 제3항에서는 지방조정위원회의 위원에는 동법 제8조 제1항의 3호에 해당하는 자가 2인 이상 각 포함되어야 한다고 규정하고 있다. 위원장은 조례로 정하는 바에 따라 시·도소속 공무원중에서 분쟁사건마다 심사관을 지명하며, 조례로 정하는 바에 따라 관계전문가를 위촉한다.

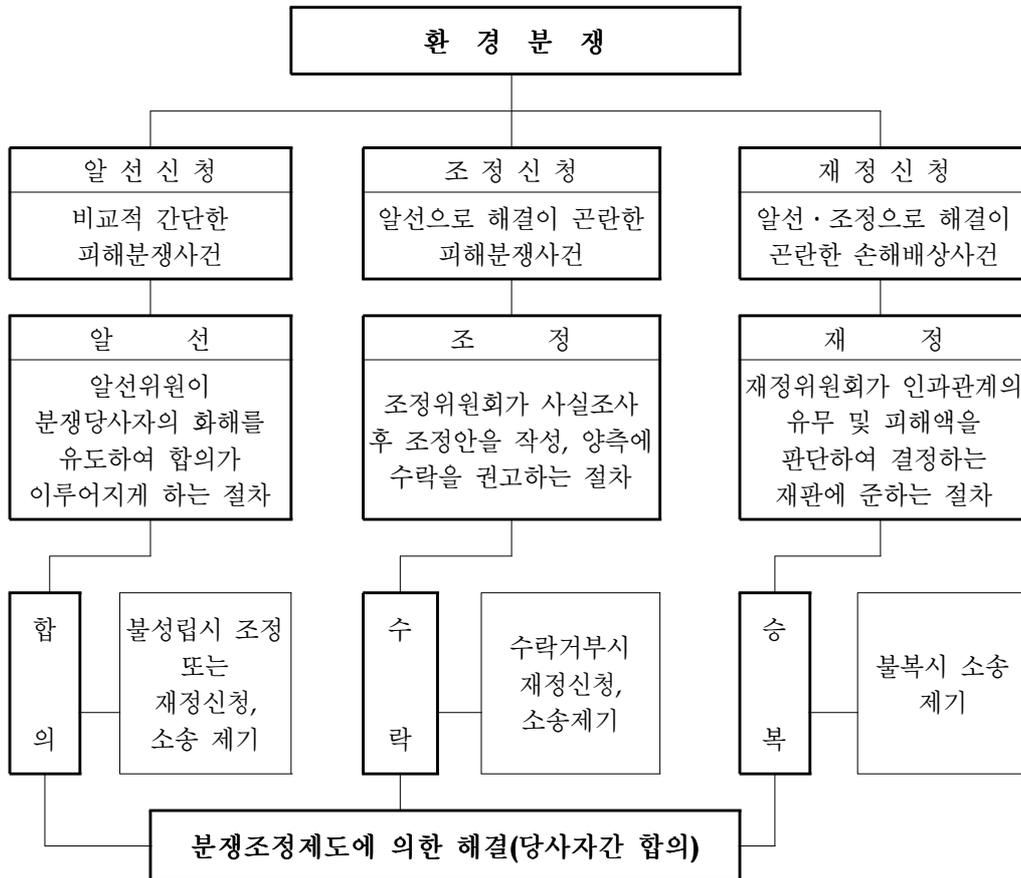


[그림 3] 지방환경분쟁조정위원회 조직 및 인적 구성

라. 환경분쟁조정의 종류

환경분쟁조정법은 분쟁처리의 절차로서 알선(斡旋), 조정(調停) 및 재정(裁定)의 세 가지 종류를 규정하고 있다(동법 제2조 제3호). 일본의 공해분쟁처리법은 알선, 조정, 중재 및 재정의 절차를 인정하는데 우리나라의 환경분쟁조정법은

이와는 달리 중재와 원인재정 - 피해와 가해행위와의 인과관계의 존부를 판단
- 을 인정하지 않고 있다.



자료원 : 중앙환경분쟁조정위원회, 환경분쟁 교육교재, 2008

[그림 4] 환경분쟁조정절차의 흐름도

(1) 알선(斡旋)

알선이란 알선위원이 분쟁당사자의 의견을 듣고 사건이 자주적으로 해결
되도록 교섭장소의 제공, 자료의 제시 및 쟁점의 정리 등을 통하여 분쟁당사
자의 화해를 유도하여 합의가 이루어지게 하는 절차이다.

환경분쟁조정위원회 위원장은 신청서가 접수되는 날로부터 7일 이내에 위원회 위원 중에서 매사건마다 3인 이내의 알선위원을 지명하고, 당사자에게 그 명단과 분쟁절차에 관여하는 직원, 심사관 및 관계전문가의 명단을 통지한다. 알선위원이 양 당사자를 중재하여 합의를 유도하고, 당사자가 합의를 작성하면 절차는 종료된다(동법 제3장 제2절). 알선은 당사자의 자주성을 존중하고 당사자간의 교섭을 지원, 분쟁해결을 도모하는 것이므로 본격적인 증거조사 등은 하지 않는다. 조정절차는 당사자 일방 또는 쌍방이 관할분쟁조정위원회에 신청함으로써 시작되며, 위원회는 3개월 이내에 절차를 완료하여야 하고 당사자 등의 동의가 있는 경우에는 위원회의 결정으로 1회에 한하여 처리기간을 연장할 수 있다. 그러나 분쟁해결의 가능성이 없다고 인정할 때에는 이를 중단할 수 있다(동법 제29조 제1항). 또한 알선 중인 분쟁에 대하여 조정 또는 재정신청이 있는 경우에는 당해 알선은 중단된 것으로 간주된다(동법 제29조 제2항).

알선의 효력은 합의를 작성함으로써 합의가 성립한다. 알선으로 분쟁의 해결이 불가능하다고 인정되거나 알선중인 분쟁에 대하여 조정 또는 재정의 신청이 있는 때에는 당해 알선은 중단된 것으로 간주하고 당사자에게 그 뜻을 서면으로 통지하여야 한다.

(2) 조정(調停)

조정이란 중립적인 제3자적 지위를 가진 조정기구가 당사자의 의견을 듣고 쟁점이 되는 사실을 조사하여 사건의 전모를 파악한 후 조정안을 작성하여 분쟁당사자간에 상호양보를 구하여 합의를 유도하거나 위원회가 작성한 조정안의 수락을 권고함으로써 분쟁을 해결하는 제도이다.

환경분쟁조정위원회의 위원장은 신청서가 접수된 날부터 7일 이내에 사건마다 3인의 조정위원을 구성한다. 단 조정가액이 5천만원 이하인 분쟁사건의 경우 1인의 조정위원을 선정한다(환경분쟁조정법시행령 제24조). 그리고 당사자에게 그 명단과 분쟁절차에 관여하는 심사관 및 관계전문가의 명단을 통지한다. 위원회의 회의는 구성원 전원의 출석으로 개의하고, 구성원 과반수의 찬성으로 의결한다.

조정 시작은 분쟁당사자가 관할 환경분쟁조정위원회에 신청함으로써 시작되며, 위원회는 9개월 이내에 절차를 완료하여야 하고 당사자 등의 동의가 있는 경우 등에는 위원회의 결정으로 1회에 한하여 처리기간을 연장할 수 있다.

조정위원회는 분쟁의 해결을 위하여 조정안을 작성하고 30일 이상의 기간을 정하여 당사자에게 그 수락을 권고할 수 있으며, 조정은 당사자가 조정안을 수락하고 이를 조서에 기재함으로써 성립된다. 만일 당사자가 조정안을 수락하면 조서는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다. 다만, 당사자가 임의로 처분할 수 없는 사항에 관한 것은 그러하지 아니하다. 2008년 3월 환경분쟁조정법이 개정되어 조정조서에 대해 재판상 화해의 효력을 부여함으로써 분쟁조정제도의 실효성이 대폭 강화되었다.

조정위원회는 당해 분쟁이 그 성질상 조정을 하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되거나 당사자가 부당한 목적으로 조정을 신청한 것을 인정되는 때에는 조정을 하지 아니하는 결정으로 사건을 종결시킬 수 있다.

그리고 환경분쟁조정법은 조정절차의 하나로 직권조정을 인정하고 있다. 동법 제30조에 의하면, 중앙조정위원회는 환경오염으로 인한 사람의 생명·신체에 대한 중대한 피해, 제2조제2호의 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된

다툼 등 사회적으로 파급효과가 클 것으로 우려되는 환경분쟁에 대하여는 당사자의 신청이 없는 경우에도 직권으로 조정절차를 개시할 수 있도록 하고 있다. 이는 중전의 규정이 직권조정 요건을 다소 엄격하게 규정하고 있어 실제로 직권조정이 이루어진 적이 단 한 건도 없는 등 유명무실함에 따라 직권조정 대상 확대하여 환경피해 사건뿐만 아니라 환경시설 설치관련 분쟁 등도 직권조정 대상에 포함하여 직권조정을 보다 활성화함으로써 환경관련 분쟁을 조기에 해결하고자 하는 목적으로 최근 개정되었다. 여기서 대통령이 정하는 분쟁은 환경분쟁조정법시행령 제23조에 의하면, 환경피해로 인하여 사람이 사망하거나 인체에 중대한 장애가 발생한 분쟁, 조정가액이 50억 이상인 분쟁을 말한다.

(3) 재정(裁定)

재정이란 당사자간의 환경분쟁에 관하여 재정기관이 준사법적 절차에 따라서 위법성, 인과관계의 유무, 피해액 등에 대한 법률적 판단을 내려 분쟁을 해결하는 제도를 말한다. 재정은 재정위원회가 사실을 조사하여 이를 근거로 객관적 판정을 내리는 것으로서, 대심구조와 당사자의 구술변론권이 보장된 준사법적 절차라는 점에서 알선 및 조정과는 구별된다(홍준형, 2001).

환경분쟁조정위원회의 위원장은 신청서가 접수된 날로부터 7일 이내에 사건마다 5인의 위원을 지명하여 재정위원회를 구성한다. 단, 조정가액이 중앙조정위원회의 경우에는 2억원 이하, 지방조정위원회의 경우에는 5천만원 이하인 분쟁사건의 경우에는 3인의 재정위원회를 구성한다(환경분쟁조정법시행령 제26조). 그리고 당사자에게 그 명단과 분쟁절차에 관여하는 심사관 및 관계전문가의 명단을 통지한다.

의견진술을 듣는 심문절차 및 필요한 경우 증거조사 절차를 거쳐, 주문과 이유 등이 기재된 문서로서 재정을 행한다. 합의제 재정위원회에서 인과관계 및 피해액 판단 등 법에 따른 절차에 의해 법률적으로 결정하는 절차로써, 재정절차는 손해배상을 청구하는 자, 즉 피해를 입은 당사자와 알선 또는 조정이 중단된 경우에 어느 당사자 일방이 중앙환경분쟁조정위원회에 신청함으로써 시작되며, 위원회는 9개월 이내에 절차를 완료하여야 하고, 당사자 등의 동의가 있는 경우 등에는 위원회의 결정으로 1회에 한하여 처리기간을 연장할 수 있다.

재정은 문서로 하되 사건번호와 사건명, 당사자·선정대표자, 대표당사자 및 대리인의 주소 및 성명, 주문, 신청인의 취지, 이유, 재정한 날짜를 기재하고 재정위원이 기명·날인하여야 한다. 이 재정문서는 지체없이 당사자 또는 대리인에게 송달하는데, 당사자 쌍방 또는 일방으로부터 그 재정의 대상인 환경피해를 원인으로 하는 소송이 제기되지 아니하거나 그 소송이 철회된 때에는 해당 재정문서는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다. 다만, 당사자가 임의로 처분할 수 없는 사항에 관한 것은 그러하지 아니하다. 2008년 3월 환경분쟁조정법이 개정되어 조정조서에 대해 재판상 화해의 효력을 부여함으로써 분쟁조정제도의 실효성이 대폭 강화되었다.

한편 환경분쟁조정법은 재정(裁定)의 판단방법이나 형식에 대하여 자세한 규정은 없지만 동법 제37조 제1항이 재정위원회가 심문기일을 열어 양 당사자의 의견을 진술하도록 하여야 한다고 규정하고 있고, 동법 제38조에서 재정위원회의 증거조사권을 명시하고 있고 또한 동법 제39조에서 증거보전절차를 규정하고 있는 점에 비추어 볼 때 재정(裁定)은 법원의 재판과 유사한 구조를 지닌다고 볼 수 있다고 할 것이다. 재정은 현실적으로도 사건 당사자

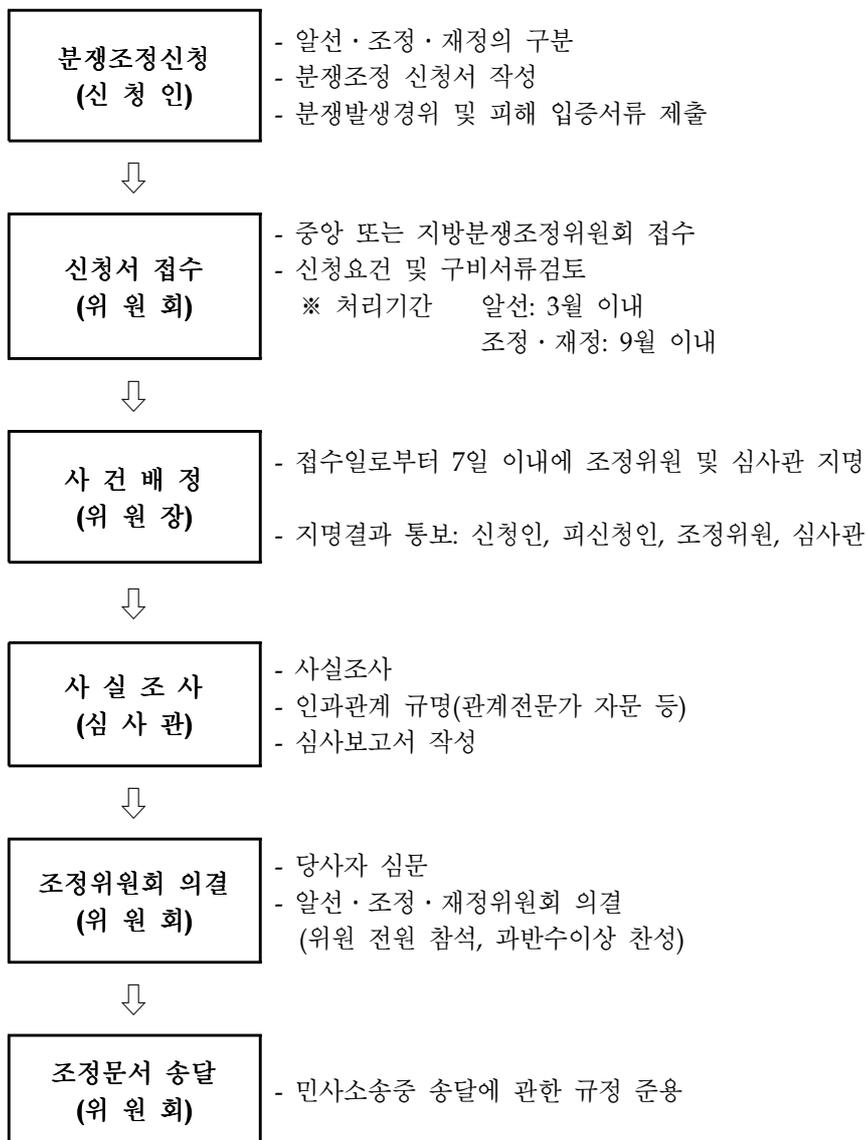
들이 가장 많이 이용하는 분쟁해결방식이다.

환경분쟁조정법 제41조에 따르면, 재정위원회는 환경피해의 복구를 위하여 원상회복이 필요하다고 인정하는 경우에는 손해배상에 갈음하여 당사자에게 원상회복을 명하는 재정결정을 하여야 한다. 다만, 원상회복에 과도한 비용이 소요되거나 기타의 사유로 인하여 그 이행이 현저히 곤란하다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

환경분쟁조정위원회의 조정과 소송과의 관계에 관하여는 환경분쟁조정법 제45조에서, 재정이 신청된 사건에 대하여 소송이 진행 중인 때에는 수소법원(受訴法院)은 재정이 있을 때까지 소송절차를 중지할 수 있는 점, 이에 의한 소송절차의 중지가 없는 경우에는 당해 사건의 재정절차를 중지하여야 하는 점, 그리고 재정이 신청된 사건과 동일한 원인으로 다수인이 관련되는 동종·유사 사건에 대한 소송이 진행 중인 경우에는 결정으로 재정절차를 중지할 수 있는 점을 규정하고 있다.

마. 환경분쟁조정의 절차

중앙조정위원회의 경우, 다음과 같은 분쟁조정절차를 거치게 된다. 아래 절차 중 4) 사실조사(동법 시행령 제19조), 5) 당사자 심문, 6) 조정위원회(재정위원회) 회의는 통상 조정위원회(재정위원회) 회의에서 한꺼번에 진행된다 ([그림 5] 참조).



자료원 : 중앙환경분쟁조정위원회, 환경분쟁 교육교재, 2008

[그림 5] 환경분쟁조정 체계

환경오염 발생원인자 또는 환경오염 피해자(당사자), 선정대표자, 대표당사자(다수인관련 분쟁의 신청), 환경단체, 중앙조정위원회가 분쟁조정을 신청할 수 있다.

다수인이 공동으로 조정의 당사자가 되는 때에는 그 중에서 3인 이하의 대표자를 선정할 수 있으며, 대표자를 선정하지 아니한 경우에 위원회는 필요하다고 인정할 때에는 당사자들에게 대표자를 선정할 것을 권고할 수 있는데 이를 선정대표자라고 한다(환경분쟁조정법 제19조). 그리고 다수인에게 동일한 원인으로 인한 환경피해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 그 중의 1인 또는 수인이 위원회의 허가를 받아 대표당사자로서 조정을 신청할 수 있다(동법 제46조). 또한 일정한 요건을 갖춘 환경단체는 중대한 자연생태계 파괴로 인한 피해가 발생하였거나 발생할 위험이 현저한 경우에는 위원회의 허가를 받아 분쟁당사자를 대리하여 조정을 신청할 수 있다(동법 제26조). 중앙조정위원회는 중대한 환경피해가 발생하여 이를 방치하면 사회적으로 중대한 영향을 미칠 우려가 있다고 인정되는 경우로서 환경피해로 인하여 사람이 사망하거나 인체에 중대한 장애가 발생한 분쟁 등에 대하여는 당사자의 신청이 없는 경우에도 직권으로 조정절차를 개시 할 수 있어 중앙조정위원회도 분쟁의 신청자가 될 수 있다(동법 제30조, 시행령 제23조) 조정을 신청하고자 하는 자는 관할 위원회에 알선·조정 또는 재정 신청서를 제출하여야 한다(동법 제16조 제1항). 각 신청서는 대통령령인 시행규칙에 서식화되어 있으며 신청인은 해당란에 기재하여 관할 환경분쟁조정위원회에 접수하면 된다. 신청서의 기재사항은 다음과 같다([표 3-1] 참조).

[표 3-1] 신청서 기재사항

	알선·조정 신청	재정 신청
신청서 기재사항	① 당사자·선정대표자·대리인 또는 대표 당사자의 성명 또는 명칭 및 주소 ② 분쟁에 관계되는 오염발생의 일시·장소 및 환경피해발생의 일시·장소 ③ 분쟁의 경과 ④ 알선·조정을 구하는 취지 및 이유 ⑤ 기타 참고자료 (피해입증서류, 증거사진 등)	① 알선·조정 신청의 ①호 내지 ③호 및 ⑤호 ② 재정을 구하는 취지 및 이유 ③ 재정을 구하는 피해액 및 그 산출근거 ④ 알선·조정을 거친 경우에는 그 결과

관할 환경분쟁조정위원회에 위 신청서가 접수되면, 위원회는 그 때로부터 대통령령이 정하는 기간(알선의 경우 3월, 조정 또는 재정의 경우 9월) 내에 그 절차를 완료하여야 하며, 일정한 경우에만 1회에 한하여 위 기간 내에서 연장할 수 있다(동법 시행령 제12조).

위원장은 신청서가 접수된 날로부터 7일 이내에 알선·조정 또는 재정위원을 지명하고, 당사자 등에게 지체없이 그 명단과 분쟁조정절차에 관여하는 심사관의 명단을 통지하여야 한다(동법 시행령 제21조). 통지되는 대상은 신청인, 피신청인, 위 각 위원, 심사관이다.

알선과 달리 조정·재정에는 위원회의 조사권이 있다. 즉 조정의 경우, 조정위원회는 필요시 조정위원 또는 심사관으로 하여금 사건과 관련 있는 장소에 출입하여 관계문서 또는 물건을 조사, 열람 또는 복사하도록 하거나 참고인의 진술을 들을 수 있도록 할 수 있다(동법 제32조). 재정의 경우, 재정위원회(재정위원 또는 심사관)는 필요시 당사자의 신청에 의하여 또는 직권으로 당사자 또는 참고인에 대한 출석요구, 감정인의 출석 및 감정의 요구, 관련문서의 제출요구 및 유치 등의 행위를 할 수 있다(동법 제38조 제1항). 또한 위원회의 위원장은 특정사건에 대한 전문적인 사항을 처리하기 위하여

사건별로 10인 이내의 “관계 전문가”를 위촉하여 분쟁의 조정에 필요한 사실조사와 인과관계의 규명, 환경피해액의 산정 및 산정기준의 연구, 개발 등의 사무를 행하게 할 수 있다(동법 제13조 제3항 및 동법 시행령 제6조). 실무상 심사관은 사실조사·인과관계·피해액산정을 담은 “심사보고서”를 작성하여 조정회의 또는 재정회의 전 위원회 위원에게 제출하며 조정위원회 또는 재정위원회는 조정회의 또는 재정회의에 심사관을 출석하게 하여 그 의견을 진술하게 한다(동법 시행령 제19조). 한편 심사보고서는 조정안(調停案) 또는 재정안(裁定案)의 기초가 된다.

재정의 경우, 재정위원회는 심문기일을 정하여 당사자에게 의견의 진술을 하게 하여야 한다(동법 제37조).

조정위원회 또는 재정위원회의 회의는 구성원 전원의 출석으로 개의하고 구성원 과반수의 찬성으로 의결한다(동법 제31조 제4항, 36조 제4항). 조정위원회는 조정안, 조정조서를 작성하며(동법 제33조), 재정위원회는 그 의결을 재정문서로서 행한다(동법 제40조).

재정문서 등 문서의 송달에 관하여는 민사소송법 중 송달에 관한 규정을 준용한다(동법 제64조).

바. 환경분쟁조정사건의 처리 현황

(1) 중앙환경분쟁조정위원회의 처리 현황

2008년 3월 현재 중앙환경분쟁조정위원회의 조직 인원은 상임위원 1인(위원장), 사무국장 1인, 심사관 등 15인의 공무원으로 구성되어 있고, 예산은 2008년도의 경우 금 1,413백만원이며, 최근 3년간 위원회가 처리한 분쟁사

건은 2007년도 172건, 2006년도 165건, 2005년도 174건 등으로 보고되고 있다. 또한 분쟁조정신청사건은 법령에 따라, 원칙적으로, 알선의 경우 3개월, 재정사건의 경우 사건접수시로부터 9개월 내에 처리하여야만 하는 바, 이와 같은 처리기한의 명시는 법원의 재판과 비교하여 볼 때 보다 신속한 사건처리를 가능하게 함으로서 효율적이고도 신속한 분쟁해결절차의 목적을 달성케 한다고 볼 수 있다. 따라서 중앙환경분쟁조정위원회의 경우 다양한 사건의 유형과 처리 총 건수 및 담보되어 있는 절차의 신속성 등을 감안할 때 잘 정착된 '재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)제도'의 하나라고 평가할 수 있다.

환경분쟁조정위원회의 분쟁처리의 현황은 아래의 [표 3-2]에서 보는 바와 같다. 처리된 1,750건 중 재정사건은 908건으로, 이중 배상결정은 735건(43%), 기각 163건(10%), 방음대책 등 10건(1%), 중재합의는 800건(47%)이며, 조정사건은 42건으로 이중 조정성립 17건(40%), 조정중단 23건(55%), 기각 2건(5%)으로 나타났다. 처리형태는 조정과 재정으로 구분되지만, 중앙환경분쟁조정위원회를 통한 환경분쟁은 주로 재정으로 처리되고 있는 것으로 평가된다.

[표 3-2] 환경분쟁 처리 현황(2007.12.31 현재)

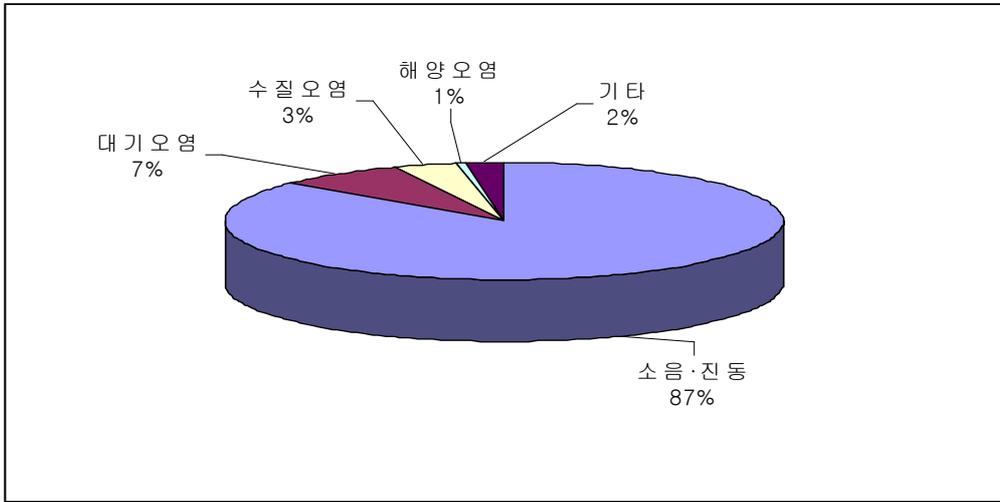
(단위: 건수, %)

구 분	처리 건수	재정(裁定)사건					조정(調停)사건			
		계	재정회의			중재 합의	계	조정 성립	조정 중단	기각
			배상 결정	기각	방음 대책등					
합계 (%)	1,750	1,708 (100)	735 (43)	163 (10)	10 (1)	800 (47)	42 (100)	17 (40)	23 (55)	2 (5)
07	172	169	107	18	1	43	3	3	-	-
06	165	163	62	20	1	80	2	-	2	-
05	174	170	74	24	2	70	4	1	3	-
04	223	222	80	19	2	121	1	-	1	-
03	292	292	66	19	2	205	-	-	-	-
02	263	261	105	12	1	143	2	1	1	-
01	121	114	59	8	1	46	7	3	4	-
00	60	57	32	7	-	18	3	2	1	-
'99	79	78	32	3	-	43	1	1	-	-
'98이전	201	182	118	33	-	31	19	6	11	2

주: 위의 내역 중 중재합의란 중재법에서 말하는 합의가 아닌 재정신청을 취하여 당사자 간에 분쟁을 해결한다는 합의를 말한다.

자료원 : 환경분쟁조정사례집(2007). 중앙환경분쟁조정위원회

분쟁처리 현황을 피해원인별로 보면, 처리된 1,750건 중 소음·진동으로 인한 피해 1,508건(86%), 대기오염 131건(7%), 수질오염 61건(4%), 해양오염 9건(1%), 기타 41건(2%)으로 나타났다([그림 6] 참조).



[그림 6] 중양환경분쟁조정위원회 피해원인별 분쟁조정 처리현황

[표 3-3] 피해원인별 분쟁조정 처리의 연도별 추이

단위 : 건수, (%)

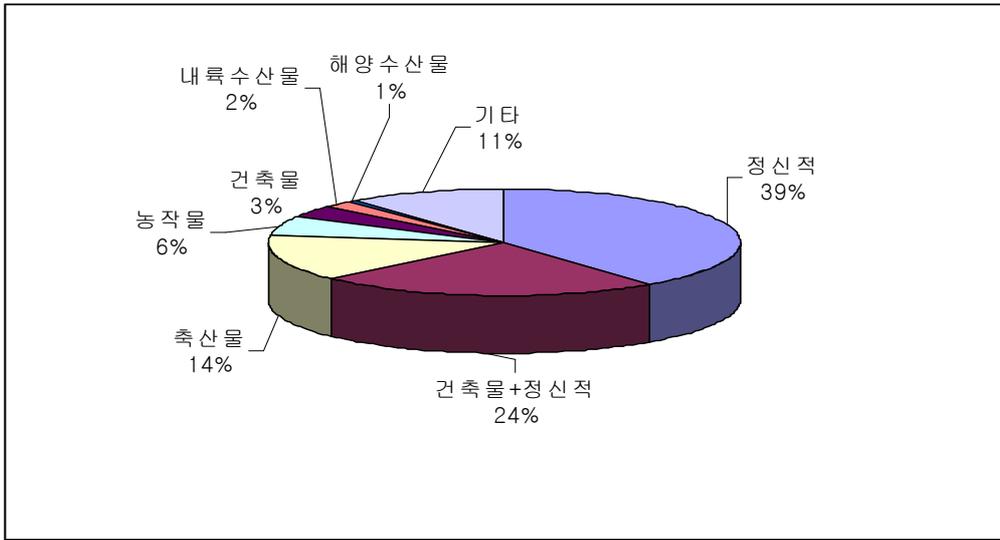
구 분	계	소음·진동	대기오염	수질오염	해양오염	기타*
계 (%)	1,750 (100)	1,508 (86)	131 (7)	61 (4)	9 (1)	41 (2)
'07	172	142	7	3	-	20
'06	165	150	8	3	-	4
'05	174	151	11	5	-	7
'04	223	206	8	3	1	5
'03	292	264	19	8	-	1
'02	263	229	26	4	-	4
'01	121	103	11	7	-	-
'00	60	49	7	4	-	-
'99	79	67	8	4	-	-
'98이전	201	147	26	20	8	-

주: 기타는 토양오염 3, 추락위험 1, 기름유출 2, 생태계 1, 일조권 27, 입지선정 2, 통풍방해 2, 해충 2, 조망 1

자료원 : 중양환경분쟁조정위원회, 환경분쟁조정사례집, 2007

분쟁처리의 피해원인별 구성의 가장 두드러진 특징은 소음·진동으로 인한 피해가 전체 조정 사건의 대부분을 차지하는 경향이 매년 계속되고 있다는 점이다. 소음·진동분야 분쟁의 대종을 이루는 것은 도심지의 아파트 건설공사나 도로건설 등 사회간접시설 공사중 발생하는 소음·진동으로 인한 건물 및 정신적 피해호소들이다. 소음·진동사건이 다른 분야에 비하여 압도적으로 높은 비중을 차지하고 있는 것은 도심지의 경우, 지하철 공사, 도로공사 및 아파트 건설공사 등 공사내용 및 규모가 다양화되고, 공사장 인근의 건축물 균열 및 정신적 피해를 야기하는 경우가 증가했기 때문이며, 상대적으로 대기·수질분야보다 오염도검사 등의 입증방법이 용이하고 분쟁조정을 통해 금전적 보상을 받을 수 있으리라는 기대가 높기 때문이라고 판단된다. 이는 또한 대기오염, 수질오염, 토양오염 및 자연생태계 파괴 등 여타 환경오염과 환경훼손의 피해를 입증할 평가기준과 방법이 마련되어 있지 않은 여건에서 비롯된 측면도 존재한다.

피해내용별로 보면, 처리된 1,750건 중 정신적 피해가 690건(39%)으로 가장 많고, 건축물 피해와 정신적 피해를 함께 신청한 사건이 414건(24%), 축산물 피해 247건(14%), 농작물 피해 104건(6%), 건축물 피해 59건(3%), 수산물 피해 48건(3%), 기타 188건(11%)으로 나타났다([그림 7] 참조).



[그림 7] 중앙환경분쟁조정위원회 피해내용별 분쟁조정 처리현황

[표 3-4] 피해내용별 분쟁조정 처리의 연도별 추이

단위 : 건수, (%)

구분	계	정신적 피해	건축물 + 정신적 피해	축산물 피해	농작물 피해	건축물 피해	내륙수산물 피해	해양수산물 피해	기타 피해
계 (%)	1,750 (100)	690 (39)	414 (24)	247 (14)	104 (6)	59 (3)	38 (2)	10 (1)	188 (11)
'07	172	45	54	17	18	3	1	-	34
'06	165	74	40	20	6	3	2	-	20
'05	174	72	40	22	10	1	4	-	25
'04	223	107	49	33	9	1	1	1	22
'03	292	149	58	18	9	12	5	-	41
'02	263	121	65	42	13	7	1	-	14
'01	121	36	33	26	8	2	5	-	11
'00	60	16	13	15	4	2	5	-	5
'99	79	19	22	23	6	4	2	-	3
'98이전	201	51	40	31	21	24	12	9	13

주: 기타는 영업손실, 지하수 오염, 방음시설, 이주비 요구 등임

자료원 : 중앙환경분쟁조정위원회, 환경분쟁조정사례집, 2007

이처럼 환경분쟁에서 정신적 피해를 호소하는 경우가 지속적으로 늘고 있는 것은 물질적인 것뿐만 아니라 쾌적한 생활환경과 삶의 질을 중요시하는 사회적 조류를 반영하는 것으로 해석되며, 최근 아파트 등 공동주택 층간소음 분쟁이 늘어난 것도 바로 그 점을 보여준다.

배상결정의 현황을 보면, 2007년까지 처리된 1,750건 중 배상결정이 735건으로 42%를 점하고, 기각은 165건으로 9%에 불과하며, 중재합의가 817건(47%), 방음대책 및 조정중단 등이 33건(2%)를 차지하고 있다([표 3-5] 참조).

[표 3-5] 배상결정의 현황

단위 : 건수, (%)

조정(調整)현황	배상결정	중재합의	기 각	방음대책 및 조정중단 등
1,750 (100)	735 (42)	817 (47)	165 (9)	33 (2)

자료원 : 중앙환경분쟁조정위원회, 환경분쟁조정사례집, 2007

배상결정의 내역을 살펴보면, 배상 결정한 735건의 신청금액은 326,488,179천원, 배상 결정액은 31,575,763천원, 배상율은 9.7%로 나타났다([표 3-6] 참조).

[표 3-6] 배상결정의 내역

(단위 : 건수, 천원, %)

구 분	배상결정 건 수	신청금액(A)	배상결정액(B)	배상율 (B/A)
계	735	326,488,179	31,575,763	9.7
'07	107	52,386,409	5,306,765	10.1
'06	62	29,794,319	1,577,988	5.3
'05	74	30,469,412	2,566,881	8.4
'04	80	28,267,030	2,645,041	9.4
'03	66	25,246,840	4,020,242	15.9
'02	105	40,737,955	4,250,725	10.4
'01	59	15,445,239	2,735,743	17.7
'00	32	11,500,719	899,000	7.8
'99	32	11,266,595	675,276	6.0
'98이전	118	81,373,661	6,898,102	8.5

자료원 : 중앙환경분쟁조정위원회, 환경분쟁조정사례집, 2007

환경분쟁조정결과의 처리결과를 보면 승복율 또는 합의율이 상당히 높은 수준임을 알 수 있다. 처리된 1,750건 중 효력이 확정된 1,726건의 내용을 보면, 합의가 1,446건(84%), 조정 중단 또는 소송제기가 280건(16%)으로 나타나고 있다([표 3-7] 참조). 이처럼 합의율이 무려 84%에 달하고 있다는 것은 주목할 만한 사실이다.

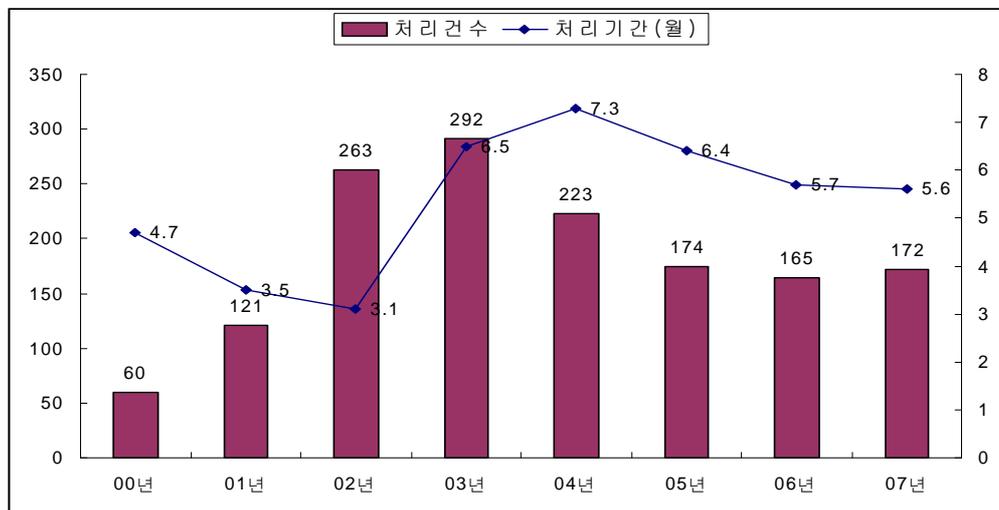
[표 3-7] 조정(調整)의 결과

(단위 : 건수, %)

구 분	조정(調整) 현 황	효 력 확 정			합의기간 미도래
		계	합 의	미합의	
합계	1,750	1,726 (100)	1,446 (84)	280 (16)	24
'07	172	148	127	21	24
'06	165	165	147	18	
'05	174	174	140	34	
'04	223	223	191	32	
'03	292	292	262	30	
'02	263	263	221	42	
'01	121	121	90	31	
'00	60	60	50	10	
'99	79	79	71	8	
'98이전	201	201	147	54	

자료원 : 중앙환경분쟁조정위원회, 환경분쟁조정사례집, 2007

한편 처리기간 현황을 살펴보면, 처리된 1,750건 중 3개월 이내에 처리한 사건이 367건(21%), 4~6개월 764건(44%), 7~9개월 535건(30%), 10개월 이상 84건(5%) 등으로 평균 처리기간은 5.6개월로 나타났다([표 3-8] 참조).



[그림 8] 중앙환경분쟁조정위원회 조정(調整) 처리기간별 현황

[표 3-8] 조정(調整) 처리기간별 연도별 추이

(단위 : 건수, 개월, %)

구 분	처 리 건 수	평균 처리 기간	기 간 별 처 리 건 수									
			1월 미만	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월 이상
계	1,750 (100)	5.6	69 (4)	97 (6)	201 (11)	227 (13)	281 (16)	256 (15)	210 (12)	177 (10)	148 (8)	84 (5)
'07	172	5.2	1	11	7	31	54	39	18	7	1	3
'06	165	5.6	5	5	9	20	39	34	29	14	8	2
'05	174	6.4	3	4	6	10	25	38	37	26	19	6
'04	223	7.3	14	1	5	9	14	13	32	39	66	30
'03	292	6.5	10	8	10	9	31	59	60	63	33	9
'02	263	3.1	17	39	86	69	45	7	-	-	-	-
'01	121	3.5	10	13	27	33	15	9	6	5	1	2
'00	60	4.7	3	4	11	8	9	7	5	6	4	3
'99	79	5.4	1	3	8	14	14	16	9	6	5	3
'98이전	201	5.7	5	9	32	24	35	34	14	11	11	26

자료원 : 중앙환경분쟁조정위원회, 환경분쟁조정사례집, 2007

끝으로 분쟁의 발생지역별 현황을 보면, 처리된 1,413건 중 서울 383건 (27%), 경기 323건(23%), 인천 78건(6%) 등 수도권에서 발생한 분쟁이 784건으로 55%를 차지하고, 나머지 시·도에서 629건으로 45%를 차지하고 있는 것으로 나타났다([표 3-9] 참조). 서울을 비롯한 수도권 지역은 각종 지하철공사 및 아파트 공사장의 소음과 진동에 의한 정신적 및 건축물 피해가 주종을 이루며, 경기지역은 택지조성, 골프장건설공사의 소음·진동 등으로 인한 농·축산물 피해가 주종을 이루고 있다.

[표 3-9] 환경분쟁조정사건 발생지역별 현황

(단위 : 건수, %)

구 분	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
계 (%)	1,750 (100)	442 (25)	111 (6)	18 (1)	107 (6)	19 (1)	34 (2)	42 (2)	388 (22)	62 (4)	61 (3)	70 (5)	79 (5)	103 (6)	114 (7)	93 (5)	7 (1)
'07	172	25	15	1	12	6	1	3	25	11	2	7	12	13	17	22	-
'06	165	34	14	3	17	1	2	3	40	4	4	2	8	8	16	9	-
'05	174	34	20	2	9	1	1	1	39	4	6	9	7	13	11	16	1
'04	223	59	19	1	4	2	4	6	59	7	2	5	4	21	16	13	1
'03	292	94	23	5	16	4	8	5	59	10	7	6	14	12	15	11	3
'02	263	57	6	2	15	3	5	21	59	9	18	12	15	11	19	10	1
'01	121	33	4	-	6	1	5	3	27	3	7	5	6	9	11	1	-
'00	60	14	-	1	3	-	2	-	18	5	1	3	-	5	5	3	-
'99	79	27	1	-	13	1	2	-	17	1	4	8	1	1	1	1	1
'98이전	201	65	9	3	12	-	4	-	45	8	10	13	12	10	3	7	-

자료원 : 중앙환경분쟁조정위원회, 환경분쟁조정사례집, 2007

(2) 지방환경분쟁조정위원회의 처리 현황

지방조정위원회의 환경분쟁조정 실적은 다음에 보는 바와 같다. 2003년 이후 사건의 접수 및 처리건수가 급격히 증가하였다([표 3-10] 참조). 이는 2003년부터 지방조정위원회도 재정을 할 수 있게 되면서 그 수가 매년 증가하였기 때문이다.

[표 3-10] 지방환경분쟁조정위원회 분쟁조정 접수 및 처리 현황

(단위 : 건수)

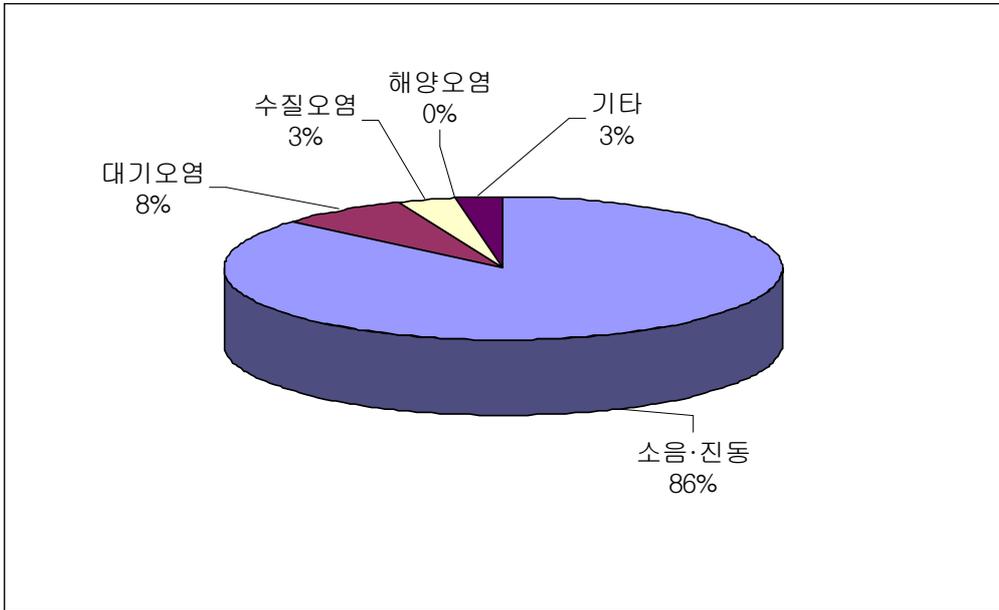
구분 년도별	사건현황			처리건수					자진철회등	처리중 (이월)
	계	접수	전년이 월	계	재정	조정	알선	합의		
계	-	1,125 (636)	-	862	167	163	132	400	145	118
'06	397	281 (215)	116	231	84	8	31	108	48	118
'05	348	260 (190)	88	210	50	9	15	136	22	116
'04	292	204 (139)	88	179	30	10	13	126	25	(88)
'03	149	141 (92)	8	57	3	19	5	30	4	(88)
'02	48	33	15	34		33	1		6	(8)
'01	76	50	26	46		30	16		15	(15)
'00	68	56	12	35		21	14		7	(26)
'99	34	33	1	22		8	14			(12)
'98이전		67		48		25	23		18	(1)

주: 접수란의 ()는 재정사건 접수건수를 말함

주: 합의는 사건이 종결되기 전에 당사자간에 합의가 이루어져 신청철회한 건수를 말함

자료원 : 중앙환경분쟁조정위원회, 지방환경분쟁조정사례집, 2006

2006년까지 처리된 862건의 피해원인별 처리 현황을 살펴보면, 소음·진동이 744건(86%)으로 대부분을 차지하고 있으며, 그 다음으로 대기오염이 66건(8%), 수질오염이 28건(3%)으로 나타났다([그림 9] 참조).



[그림 9] 지방환경분쟁조정위원회 피해원인별 처리 현황

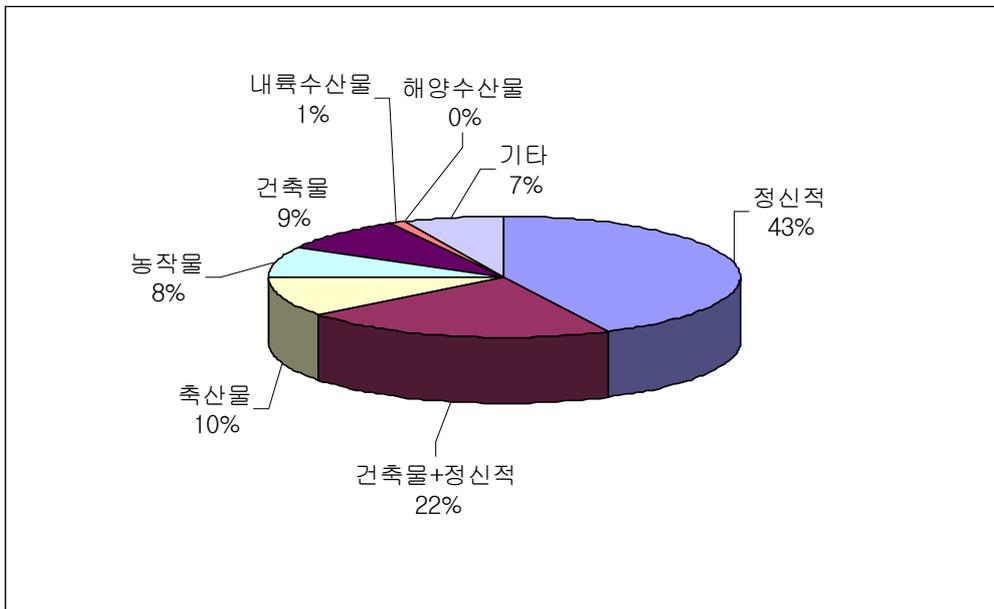
[표 3-11] 지방환경분쟁조정위원회 피해원인별 처리 현황

(단위 : 건수, %)

구분 \ 연도별	계	소음·진동	대기오염	수질오염	해양오염	기타
계(%)	862 (100)	744 (86)	66 (8)	28 (3)		24 (3)
'06	231	202	17	6		6
'05	210	187	8	3		12
'04	179	159	9	8		3
'03	57	52		2		3
'02	34	27	6	1		
'01	46	37	6	3		
'00	35	30	5			
'99	22	17	4	1		
'98이전	48	33	11	4		

자료원 : 중앙환경분쟁조정위원회, 지방환경분쟁조정사례집, 2006

2006년까지 처리된 사건을 피해내용별로 살펴보면, “정신적 피해”가 387건(45%)로 큰 비중을 차지하고 있으며 “건축물 + 정신적 피해”가 186건(22%)로 그 다음으로 나타나고 있다. “축산물 피해”는 93건(11%), “농작물 피해”는 71(8%), “건축물 피해”가 64건(7%), “수산물 피해”가 8건(1%), “기타 피해”가 53(6%)로 나타났다([그림 10] 참조).



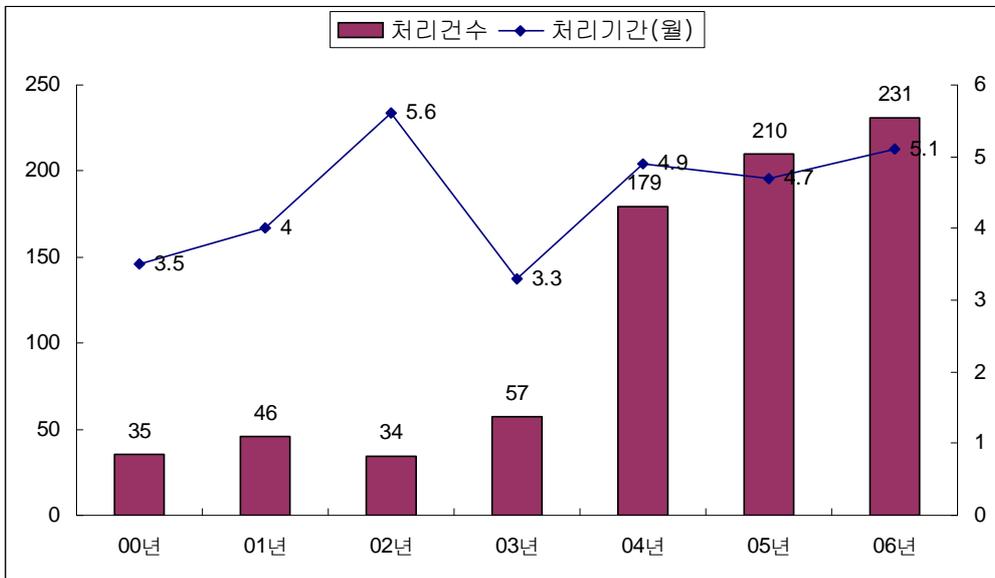
[그림 10] 지방환경분쟁조정위원회 피해내용별 처리 현황

[표 3-12] 지방환경분쟁조정위원회 피해내용별 처리 현황

(단위 : 건수, %)

구분 년도별	계	정신적 피해	건축물 피해	건축물 + 정신적	축산물 피해	농작물 피해	내 수 피해	육 수 산 물 피 해	해 양 수 산 물 피 해	기 타 피 해
계(%)	862 (100)	387 (45)	64 (7)	186 (22)	93 (11)	71 (8)	7 (1)	1 (-)		53 (6)
'06	231	117	7	49	29	18	1			10
'05	210	99	13	51	12	17	1			17
'04	179	96	15	39	14	6	1			8
'03	57	29	5	11	3	4				5
'02	34	8	1	11	5	5	1			3
'01	46	16	5	9	5	8	2			1
'00	35	12	7	10	3	2				1
'99	22	6	3		8	3				2
'98이전	48	4	8	6	14	8	1	1		6

자료원 : 중앙환경분쟁조정위원회, 지방환경분쟁조정사례집, 2006



[그림 11] 지방환경분쟁조정위원회 조정(調整) 처리기간별 현황

[표 3-13] 지방환경분쟁조정위원회 처리기간별 현황

(단위 : 건수, %)

구분 년도별	처리 건수	평균 처리 기간	처리기간별 건수									
			1월 미만	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	9월 이상
계	862 (100)	4.6	107 (13)	112 (13)	145 (17)	90 (11)	97 (11)	88 (10)	61 (7)	72 (8)	64 (7)	26 (3)
'06	231	5.1	24	15	48	14	27	22	22	26	29	4
'05	210	4.7	16	34	28	23	30	26	15	20	12	6
'04	179	4.9	20	16	29	18	24	18	15	17	15	7
'03	57	3.3	17	12	7	7	1	6	1	2	1	3
'02	34	5.6		4	4	7	1	4	4	6	1	3
'01	46	4	6	9	6	10	3	2	4	1	4	1
'00	35	3.5	6	10	2	6	5	4			2	
'99	22	2.3	9	3	6	2	2					
'98이전	48	3.2	9	9	15	3	4	6				2

자료원 : 중앙환경분쟁조정위원회, 지방환경분쟁조정사례집, 2006

2006년 까지 처리된 사건의 합의율이 86%로서 지방조정위원회의 조정 결과도 중앙조정위원회(합의율 : 84%)와 마찬가지로 합의율이 매우 높게 나타나고 있다([표 3-14] 참조).

[표 3-14] 지방환경분쟁조정위원회 분쟁조정 합의율 현황

(단위 : 건수, %)

구 분	조정현황	효력확정			합의기간 미도래
		계	합의	미합의	
합 계	862	862(100)	742(86)	120(14)	
'06	231	231	216	15	
'05	210	200	178	22	
'04	179	179	164	15	
'03	57	57	50	7	
'02	34	34	29	5	
'01	46	46	34	12	
'00	35	35	25	10	
'99	22	22	18	4	
'98이전	48	48	23	25	

주: 합의기간 미도래는 조정·재정 결정 후 30일 또는 60일이 경과되지 않은 사건
 자료원 : 중앙환경분쟁조정위원회, 지방환경분쟁조정사례집, 2006

지방조정위원회의 조정 현황을 살펴보면, 16개 지방조정위원회 대부분의 환경분쟁 조정 건수는 전체적으로 그 수가 증가하고 있다. 그러나 서울, 인천, 경기 등 수도권을 중심으로 그 수가 많고 광주, 대구, 강원도 등은 그 수가 적어 지역별로 편차가 크다([표 3-15] 참조). 대부분의 조정 사건들은 아파트 또는 도로 공사로 인한 소음·진동으로 인한 피해이다.

[표 3-15] 지방환경분쟁조정위원회 환경분쟁조정 현황

(단위: 건수)

년도별	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2005	348 (88)	73 (18)	47 (7)	10 -	33 (2)	4 (1)	17 (3)	2 -	50 (28)	1 -	17 (5)	18 (1)	15 (2)	11 (2)	19 (11)	31 (8)	-
2004	292 (88)	66 (20)	29 (12)	7 (2)	15 (6)	5 (2)	12 (4)	4 (2)	80 (25)	2 (1)	7 (3)	10 (2)	10 (1)	7 -	20 (4)	18 (4)	-
2003	149 (8)	39 (5)	15 -	2 -	8 -	3 -	5 -	5 -	32 -	2 (1)	5 -	3 -	14 -	-	4 -	8 (2)	1 -

주: ()는 전년도에 이월된 사건
 자료원 : 중앙환경분쟁조정위원회 내부자료

지방조정위원회는 처리된 사건 중 피해원인이 소음·진동인 사건의 비율(86%)이 높은 점, 피해내용으로는 정신적 피해(43%)가 가장 높은 점, 조정 결과의 합의율이 높다는 점 등이 중앙조정위원회의 경우와 대동소이하다. “중앙”환경분쟁조정위원회와 “지방”환경분쟁조정위원회의 구성 및 조정 절차는 거의 동일하며 관할과 업무분장 등에 차이가 있다. 중앙조정위원회의 기능 확대(예컨대, 직접적인 공사중지명령 등 조치권의 부여) 못지않게 지방자치화시대의 지역환경분쟁을 효과적으로 해결하기 위하여 지방조정위원회를 활성화하여야 한다는 주장이 나오고 있다(김세규, 2001; 김호균, 2001; 김시평, 1999). 2002년 12월 26일의 환경분쟁조정법 개정법률은 지방조정위원회의 활성화와 주민불편을 해소한다는 취지에서 지방조정위원회에서도 재정위원회를 구성하여 재정을 할 수 있도록 하였다. 그 이후 지방조정위원회의 환경분쟁 조정건수가 급격히 증가하였다.

지방분권 시대를 맞이하여 지방자치단체의 역할이 중요시 되고 그 권한도 증가 일로에 있는 작금 지방자치단체 상호간의 환경분쟁도 지방자치단체의 권한의 증가만큼이나 증가하리라고 예상할 수 있다. 지방자치단체간의 환경분쟁은 주로 수질과 수자원관련 분쟁, 자연환경보전관련 분쟁 등이 증가하고 있다. 우리나라는 이러한 지방자치단체간의 분쟁을 해결하기 위해 지방자치법에 의한 분쟁조정위원회, 행정협의회, 자치단체 조합, 단체장 등의 협의체가 있고 헌법재판소법에 의한 권한 쟁의 심판 등 다양한 제도를 가지고 있다. 현재 지방자치단체간 환경분쟁에 대한 조정업무는 중앙조정위원회의 소관이다. 중앙조정위원회가 환경기초시설의 설치 등으로 인하여 발생하는 지방자치단체간 분쟁에 대하여 4건의 조정(調整)이 이루어졌다. 모두 쓰레기 소각장 건설을 위한 입지선정을 둘러싼 분쟁으로 2005년에 2건, 2000년에

1건, 1999년에 1건이다. 2000년 “경기도 이천시 소각시설 입지선정 협의에 따른 분쟁조정 사건”은 의견차이로 합의점을 찾지 못하여 조정이 중단되었으나 그 외 3건의 경우 조정안을 당사자들이 수락하였다.

사. 현행 환경분쟁조정제도에 대한 인지도

2008년 8~9월에 중앙환경분쟁조정위원회가 월드리서치에 의뢰하여 실시한 「환경분쟁조정제도 인지도 조사결과(일반국민, 민원인, 전문가)」를 살펴보면 다음과 같다.

환경분쟁조정제도에 대한 일반국민의 인지도는 27.9%로서 매우 낮았으며, 82%가 향후 분쟁조정제도의 이용 의향이 있다고 조사되었다.

그리고, 위원회를 통하여 분쟁조정사건을 처리한 경험이 있는 민원인의 경우 위원회의 분쟁해결능력에 대한 신뢰도가 68.3%, 위원회가 전문성이 있다는 응답은 70.3%, 조정결과에 대한 만족도는 51.5%, 조정결과에 불복하여 법원에 소송을 제기한 경험은 8.9%, 향후 재이용 의향에 대해서는 74.3%로 나타났다.

또한, 환경분쟁조정제도에 대한 전문가의 인식 조사결과에서는 전문가의 85.2%가 제도의 효과성을 인정하였으며, 그 중 가장 많은 21.7%의 전문가들이 법원까지 가지 않고 신속하게 분쟁사건을 해결할 수 있다는 점을 그 사유로 들었다.

이상의 조사결과에서 보듯이 환경분쟁조정제도에 대한 전문가, 일반국민의 신뢰도와 만족도가 높고 제도의 필요성을 인정하고 있으나, 환경분쟁조정제도에 대한 일반국민의 인지도가 매우 낮고, 위원회의 전문성에 대해서도 비교적 낮게 나타나고 있어 제도의 이용 홍보와 함께 위원회의 전문성 제고를 위해 무엇보다 적극적인 노력이 필요하다고 할 수 있다.

2. 외국의 환경분쟁조정제도 운영 현황

가. 일본

일본에서는 1967년에 제정된 공해대책기본법에 따라 공해분쟁처리 제도의 근거조항이 마련되었다. 그리고, 1970년 2월 공해분쟁처리법을 제정하여 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)제도를 지금까지 시행해 오고 있다. 동법은 공해에 관한 민사상 분쟁의 신속하고 적절한 해결을 도모함을 목적으로 제정되었다(동법 제1조). 1972년 공해분쟁처리법의 일부 개정에 의해 공해분쟁에 대한 법률적 판단을 하는 재정제도가 도입되었고, 공해등조정위원회설치법이 제정되어 중앙공해심사위원회와 토지조정위원회(1951년 설치)를 통합한 공해등조정위원회가 발족되었다.

일본의 초기 공해입법은 공해의 종류마다 단편적 그리고 최소한으로 분쟁해결 방법을 정하는 것에 불과하였고, 대중요법적인 대책이었다고 한다(原田尙彦, 1993). 실제로 공해등조정위원회가 출발한 것은 1972년이고, 이 당시 일본의 공해상황은 카드뮴중독에 의한 미나마타병, 옷카치천식 등 4대 공해사건과 관련한 분쟁이 각지에서 분출된 시기이며, 이 시기에 일본에서는 공해대책기본법이 제정되고 각종 환경규제법도 정비하여 대규모 산업형 공해는 점차 자취를 감추게 되었다(전경운, 2004). 일본은 1974년에 공해분쟁처리법을 일부 개정하여 직권알선제도를 도입하였는데 이는 분쟁을 방치하면 사회적으로 중대한 영향을 야기할 사건에 대해서는 당사자로부터의 신청을 기다리지 않고 분쟁처리기관이 적극적으로 개입하는 제도이다. 우리나라의 환경분쟁조정법은 이러한 일본의 공해분쟁처리법을 모범으로 하여 제정·시행되고 있다고 할 것이다.

법원, 행정기관, 민간 등 다양한 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR) 기관이 존재하고 있다. 이중 민간형 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)제도가 활성화되지 못하고 있다. 이에 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)제도의 이용 촉진, 재판절차와의 연계 강화를 위한 기본적인 구조를 규정하는 법률 제정을 포함하여 필요한 대책을 검토할 필요성이 제기되었다. 이러한 배경하에 2004년 12월 대안적 분쟁해결절차의 이용 촉진에 관한 법률(ADR법)이 제정·공포되었다.

(1) 공해분쟁처리기관

공해분쟁처리법에 의한 공해분쟁처리기구로서 중앙에는 공해등조정위원회(이하 '공조위'라 한다)가 있고, 도(都)·도(道)·부(付)·현(縣)의 공해분쟁처리기관은 공해심사회와 연합심사회이다(동법 제3조~제23조). 공해분쟁의 민사소송에 의한 해결은 인과관계의 입증에 곤란하고, 다액의 비용이 소요되며, 판결확정까지 상당한 기간이 필요하다는 문제가 있기 때문에, 행정기관이 간이신속한 절차로 공해분쟁을 해결하려고 도입된 기관이다. 공해분쟁처리방법으로서 동법은 알선, 조정, 중재 및 재정의 방법에 의하는데, 중재는 중앙의 공조위와 지방의 공해심사회가 행하지만, 재정은 중앙의 공조위에서만 행한다.

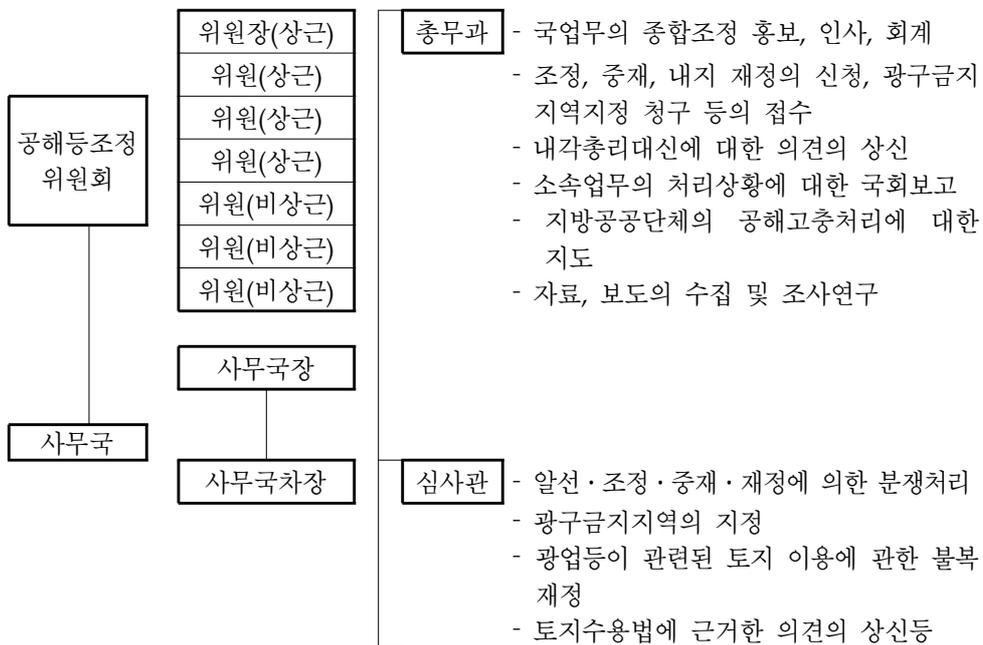
공조위의 분쟁해결의 전체적 특징을 든다면 다음과 같이 정리된다(한국환경법학회/한국환경정책평가연구원, 2006).

- ① 비용부담의 경감(조정신청수수료는 민사조정신청의 3분의 1정도, 책임재정신청의 수수료는 민사소송제기의 4분의 1정도, 그 밖에 참고인 감정인 등의 비용은 국고에서 부담한다.), ② 전문적 지식의 활용(30인 이내의 전문위

원을 둘 수 있다(동법 제18조).), ③ 직권에 의한 자료수집과 조사, ④ 행정
이 갖고 있는 지식이나 노하우를 이용, 공해방지책으로의 반영(공조위는 수
상이나 관계 행정기관에 시책의 개선에 관한 의견을 낼 수 있다(동법 제48
조).

(가) 공해등조정위원회

우리 환경분쟁조정위원회의 모델이 된 일본의 공조위는 공해분쟁처리제도
에 관하여 중립공정한 제3자 기관으로서 법률적 판단을 제시하는 재정절차
등 민사소송에 준한 절차를 이용하고 있고, 행정에서의 분쟁처리기관(행정형
ADR기관)으로서의 지위를 가지고 있다. 공조위는 1972년 일본의 국가행정
조직법 제3조2항에 기하여 총리부의 외국으로서 설치되어졌지만, 2001년
중앙행정조직의 개편으로 총무성의 외국으로 되었다. 공조위는 준사법적기
능을 가진 행정위원회로서 법률에 따라 그 중립성, 독립성이 확보되고 있다.
공조위의 구성을 살펴보면, 위원회는 위원장 및 위원 6인(위원 중 3인은
비상근)으로 조직되고(동법 제6조), 위원장은 국회 양의원의 동의를 얻어
수상이 임명한다(동법 제7조1항). 위원회에는 전문적 사항을 조사토록 하기
위하여 30인 이내의 전문위원을 둘 수가 있으며, 위원회의 사무를 처리하는
사무국이 설치되어 있고(동법 제19조1항), 그 정원은 40명이다([그림 12]
참조) (중앙환경분쟁조정위원회, 2001)



[그림 12] 일본의 공해등조정위원회의 기구와 직무

자료원 : 이정운(2002), 환경분쟁조정제도의 발전방안 연구, 경희대학교 석사학위 논문

공조위는 공해분쟁의 알선, 조정, 중재, 및 재정을 통해 신속·정확한 해결을 도모함과 동시에 공업, 채석업 또는 사리채취업과 일반 공익 등과의 조정을 주된 업무로 하고 있다. 위원회의 공해분쟁에 대한 알선·조정·중재·재정업무는 공해분쟁처리에 근거하여 공해분쟁사건 중 중대사건, 광역처리사건 및 지방자치단체간의 사건에 대하여 이루어지고 있다. 필요한 경우, 도도부현에 설치되어 있는 공해심사회의 공해분쟁사건을 원활하게 처리하기 위해 도도부현 공해심사회 등과 협조가 이루어진다. 구체적인 분쟁의 처리를 통해서 얻어지는 공해방지책의 개선에 대한 의견과 그 정책방향을 내각총리대신이나 관계행정기구의 장에게 제시할 수 있다. 그리고 위원회는 공해 고충을 처리하는 지방자치단체 또는 지방공공단체를 지도한다. 광업 등에 관한 토지이

용의 조정업무는 광업금지구역 지정, 광업 등에 관한 행정부처에 대한 불복의 재정, 토지이용법에 근거한 사전조정외의 세 가지로 구분할 수 있다. 위원회는 1950년대 제정된 광업등에 관한 토지이용의 조정절차등에 관계된 법률에 근거하여 광업금지구역을 지정한다. 그리고 광업법, 채석법, 자갈채취법 등에 근거한 특정처분에 불복하는 자의 신청에 의한 재정을 시행한다. 마지막으로 토지이용법에 근거한 처분에 대한 불복의 재정 등을 공조위가 사전에 조정한다.

공조위가 설치된 당초에는 공해에 의한 피해구제를 구하는 신청이 다수였지만, 점차로 보다 양호한 환경의 보전, 창조를 구하며 환경을 지키기 위한 분쟁형태로, 구제에서 조정으로 분쟁처리의 중심과제가 변화해 가고 있다고 평가받고 있다(南博方, 1992).

[표 3-16] 일본의 공해등조정위원회의 공해분쟁대상

처리 방법	관할
알선, 조정, 중재	<ul style="list-style-type: none"> - 중대사건 <ul style="list-style-type: none"> · 미나마따병과 같이 사람의 건강피해에 관한 것으로서 그 피해가 다수인에 미치는 사건 · 광독수에 의한 농작물피해와 같이 동식물 또는 그 생육환경의 피해가 5억엔 이상인 사건 - 광역처리사건 <ul style="list-style-type: none"> · 항공기나 신간선에 관한 사건 - 지방자치단체사건 <ul style="list-style-type: none"> · 2이상의 도도부현에 걸친 사건
재정	<ul style="list-style-type: none"> - 공해에 관련된 피해에 있어서는 손해배상의 유무에 관한 사건 - 환경오염에 관한 피해의 인과관계 규명에 관한 사건

자료원 : 중앙환경분쟁조정위원회(2001), 「환경분쟁조정교육교재 - 환경분쟁조정제도해설」

(나) 도도부현 공해심사회 및 공해연합심사회

공해분쟁조정법은 조례로 정한 바에 따라 도도부현에 공해심사회를 둘 수 있도록 하고 그 관장업무, 조직 등에 대해서 규정하고 있다. 그리고 공해심사회를 두지 않는 도도부현에 있어서는 도도부현 지사는 매년 공해심사위원 후보자 9인 이상 15인 이내를 위촉하고, 공해심사위원 후보자 명부를 작성해 두도록 하고 있다.

공해연합심사회는 오염발생장소와 피해 장소가 서로 다른 도도부현 구역내에 있는 경우 또는 이들 장소의 한쪽 또는 양쪽의 2개 이상의 도도부현 구역내에 있을 경우의 분쟁에 관하여 알선 및 조정을 행하기 위하여 도도부현은 다른 도도부현과 공동으로 매 사건에 대하여 연합심사회를 둘 수가 있다. 단, 연합심사회를 설치할 수 없을 때는 공조위가 이와 같은 경우의 분쟁을 관할한다.

이 두 심사회는 공조위가 관할하는 분쟁이외의 사건에 대하여 알선, 조정, 중재를 행하며 재정은 중앙의 공조위만 행한다.

[표 3-17] 일본의 공해등조정위원회와 공해심사회의 조직

구 분	공해등조정위원회	공해심사회
소속기관	○ 총무성	○ 도·도·부·현
위 원 수	○ 7인(4인의 상임)	○ 9인 이상 15인 이내(비상임)
임명권자	○ 총리대신(국회의 동의)	○ 도도부현지사(국회의 동의)
직무관할	○ 알선·조정·중재사건 - 중대사건(공해병으로 인한 피해) - 광역피해사건 ○ 재정사건	○ 관할구역내 분쟁사건에 대한 알선·조정 및 중재

(2) 공해분쟁 처리법에 의한 구제대상

(가) 대상으로서의 공해의 범위

공해분쟁처리법의 대상이 되는 공해분쟁의 개념을 살펴보면, 「공해」의 범위에 관하여는 동법 제2조에서 「공해대책기본법 제2조 1항에 규정하는 공해를 말한다」고 정의하여 공해의 범위가 규정되어 있다. 공해분쟁처리법은 공해대책기본법으로서의 성격이 있으므로 공해분쟁처리제도의 대상인 공해의 범위에 관하여도 공해대책기본법의 공해 개념과 일치시키고 있다.

당시의 공해대책기본법 제2조 1항은 공해란 「사업활동 기타 사람의 활동에 수반하여 발생하는 상당범위에 미치는 대기오염, 수질의 오염, 토양오염, 소음·진동, 지반의 침하(광물의 굴채를 위한 토지의 굴착으로 인한 것은 제외) 및 악취로 인한 사람의 건강 또는 생활환경에 관한 피해가 발생하는 것을 말한다」고 되어 있다.

따라서 첫째로 공해분쟁제도의 대상이 되는 것은 7가지 공해에 한정되고, 일조와 통풍의 저해, 전파장해는 물론, 약품공해, 식품공해 등 통속적으로 공해라고 불리우는 것은 포함되지 않는다. 둘째로 「사업활동 기타 사람의 활동에 수반하여 발생하는」 것을 요하므로 산업활동, 공적 사업, 일반시민의 일상생활 등 인위적 원인에 기인하는 것에 한하며 순수하게 지진, 태풍 등 자연현상에 기인하는 것은 제외된다. 셋째로 「대상범위」의 해석이 관건이다. 상당범위의 대기오염·수질오염의 피해 발생원인으로는 단순한 상린관계의 문제로 그치지 않고 지역적으로 어느 정도의 넓이가 있어야 한다. 구체적으로 상당범위에 걸치느냐를 판단하는데 있어서는 대기오염 등의 현상이 미치고 있는 인적 범위와 지역적 범위를 종합하여 판단하여야 한다. 이 경우에 피해자는 다수일 필요는 없고 한 사람일지라고 무방하며 또한 다수의 피해

자가 발생하고 있는 경우에는 지역적으로 그 다지 넓지 않더라도 상당범위에 미치는 것이라고 볼 수 있다.

(나) 대상이 되는 분쟁의 범위(한국환경과학연구협의회, 1991)

첫째로 대상이 되는 「분쟁」은 민사상 분쟁에 한한다. 그러므로 공해로 인한 피해의 손해배상 외에 조업시간의 변경, 조업정지, 원재료의 변경, 설비의 개선, 방지지설의 설치, 공장이전 등 모든 형태의 작위 및 부작위의 청구를 내용으로 하는 민사상 분쟁이어야 한다. 그 밖에 가해행위와 관련되는 인허가 또는 규제권한의 행사에 관한 피해자와 행정청 사이의 행정에 관한 분쟁과 같이 민사분쟁 이외의 분쟁도 있으나 공해분쟁처리제도의 대상이 되는 분쟁은 민사상 분쟁에 한한다. 일반적으로 분쟁이라고 하는 것은 일정한 법률관계에 관하여 이해관계가 있는 당사자간의 의견의 불일치로 인하여 다툼이 발생하고 있는 것을 말하므로 피해의 발생원이 판명되지 않거나 상대방을 일정한 범위내에 특정할 수 없는 단계에서는 아직 분쟁이 발생하였다고 할 수 없다. 그리고 공해에 관한 분쟁일지라고 행정청의 행정처분을 다투는 것과 같은 것은 처리의 대상이 되지 않는다.

둘째로 공해에 관한 분쟁은 공해분쟁처리법 제50조의 규정에 의하여 분쟁처리의 구체적 조치를 일괄하여 「다른 법률로 정하는 바에 의한다」하고 있다. 이것은 방위시설로부터 발생하는 장애에 관하여는 그 원인행위와 방위시설의 특수성으로 보아 일반의 산업공해와 같은 취급이 부적당하며 한편 국가가 별도로 「방위시설 주변의 정비에 관한 법률」에 의하여 기지공해에 대한 조치를 강구하고 있는 실정에서부터 취해진 조치이다. 그리고 분쟁 대상 여부의 판단은 실제적으로 애매한 경우가 많으므로 건별로 판단할 것이 요구되고 있다.

(3) 공해분쟁 처리절차

일본의 공해분쟁처리법에 의하면 공해분쟁의 처리는 알선, 조정, 중재, 재정의 방식으로 행하여진다. 그 외에 의무이행권고, 각 지방자치단체에 의한 공해진정처리절차 등을 두고 있다.

(가) 알선

알선은 분쟁 당사자간의 스스로의 대화, 교섭이 원활하게 진행될 수 있도록 공조위의 위원장 및 위원, 공해심사회의 위원(공해심사회를 두지 않은 도도부현의 경우는 후보자)중에서 지명된 3인 이내의 알선위원이 중개하여 양당사자의 대화가 원활하도록 지원하는 것이다. 또한 당해 분쟁을 방치할 때에는 사회적으로 중대한 영향이 있다고 인정될 때에, 공조위 혹은 공해심사회가 직권으로 절차를 개시할 수 있다(동법 제27조의2). 알선절차는 신청의 취하, 화해계약의 성립 또는 알선의 중지에 의하여 종료된다. 그러나 현재 알선은 거의 활용되지 못하고 있다.

(나) 조정

조정은 당사자의 신청에 의해 공조위의 위원장 및 위원 혹은 공해심사회의 위원 가운데 지명된 3인의 조정위원으로 이루어지는 조정위원회가 분쟁의 당사자에게 출두를 요구해서 의견을 듣고, 현지조사를 하고, 또는 참고인 진술, 감정인의 감정을 구하는 등 이들의 결과에 근거하여 당사자간의 대화에 적극적으로 개입해서 조정하고, 당사자간의 양보를 기초로 분쟁의 해결을 도모하는 것이다.

조정절차는 신청의 취하, 조정의 성립, 조정의 거부 또는 조정의 중단으로 종료된다. 조정위원회가 조정안을 작성하여 30일의 간격을 두고 당사자에게 제안하고, 그 때까지 당사자가 수락하지 아니한다는 의사표시를 하지 않으면 수락한 것으로 본다(수락권고의 제도; 동법34조). 당사자가 조정위원

회가 제시한 조정안을 수락했을 때에는 당사자간의 합의가 성립된 것으로 보며, 조정조항 중에서 권리의무에 관한 것에 대해서는 화해계약의 성질을 가진다. 조정조항 중에 장래 위자료 등의 변경을 하는 것이 타당하게 된 경우에, 금액의 변경을 구할 수 있다는 취지의 규정이 있고, 이에 의해 조정성립 후 금액변경의 신청을 하는 예가 다수 있는데, 조정위원회는 심사를 거쳐 금액변경을 인정한다.

조정특색은, 첫째 실체법상의 청구권의 법률구성에 관계없이 신청이 가능하다는 점, 둘째 공해로 인한 피해가 발생한 사후가 아니더라도 피해발생의 구체적인 우려가 있을 때에는 조정신청이 가능하다는 점, 셋째 필요한 경우에는 전문위원에 의한 조사가 가능하다는 점, 넷째 관계행정기관에 대해서 자료의 제출, 의견의 개진, 기술적 지식의 제공 그 외 필요한 협력을 구할 수 있다는 점, 다섯째 중앙의 다른 행정기관, 학교, 시험연구소, 사업자, 사업자의 단체 또는 학식유경험자에 대하여 조사를 위탁할 수 있다는 점, 여섯째 조정안의 수락권고 및 조정안의 공표의 제도가 마련되어 있다는 점, 일곱째 조정 성립 후의 이행을 확보하기 위하여 의무이행권고의 제도가 있는 점 등을 들 수 있다(최우용, 2004).

이 조정제도는 제도의 시행초기부터 가장 활발히 이용되고 있는 제도이다.

(다) 중재

중재는 분쟁의 당사자 쌍방이 재판소에서 재판받을 권리를 포기하고 분쟁의 해결을 제3자(중재기관)에 맡기고, 그 판단을 최종적인 것으로 이에 따른다는 것을 약속(중재계약)함으로써 분쟁의 해결을 도모하는 제도이다.

중재는 공해등분쟁조정위원회의 위원장 및 위원 혹은 공해심사회의 위원 가운데서 지명된 3인의 중재위원으로 구성된 중재위원회가 행한다(동법 제39

조). 그리고 중재는 당사자간의 민사상 분쟁에 관하여 법률적으로 판단을 하는 절차이므로, 중재위원 중 적어도 한 사람은 변호사 자격을 가진 자라야 한다(동법 제39조 제3항).

당사자간 중재계약을 근거로, 당사자 일방 또는 쌍방으로부터 신청이 있을 시 중재위원회는 당사자 및 참고인, 감정인을 심문하는 등으로 다툼의 원인이 되는 사실관계를 탐지하고 중재판단을 한다. 공해등분쟁처리법에 있어서도 민사소송법의 중재에 관한 규정이 거의 준용되고 있다(동법 제41조).

중재의 절차는 신청의 취하 또는 중재판단의 성립에 의하여 종료된다. 중재판단을 할 경우에는 중재판단서를 작성한다. 중재위원회 중재재판은 확정 판결과 동일한 효력을 갖는다(일본 민사소송법 제800조). 따라서 당사자는 중재판단에 의하여 확정된 내용에 관하여는 다툴 수 없으며 또 재판소도 이에 반하는 판단을 할 수 없게 된다. 또 당사자는 일정한 사유가 있는 경우(적법하게 중재판당이 아니 되는 경우)에 한하여 관할재판소에 대하여 중재판단 취소의 소를 제기할 수 있다(일본 민사소송법 제801조). 그러나 오늘날 거의 활용되지 않고 있다.

(라) 재정

중앙위원회의 위원장 및 위원 중에서 지명된 3인 또는 5인의 재정위원으로 구성된 재정위원회가 민사소송에 준한 증거조사 등의 절차를 거쳐 법적판단(재정)을 하는 일종의 행정심판(동법42조2 내지 33)을 말한다(한국환경법학회/한국환경정책평가연구원, 2006). 증거조사의 방법으로는 첫째 당사 또는 참고인의 출두, 또는 진술, 둘째 감정인에 의한 감정, 셋째 문서 또는 물건의 제출명령 및 유치, 넷째 출입검사 등이 있다(최우용, 2004). 알선·조정 및 중재는 모두 당사자간의 합의를 기초내지 전제로 하는 제도라 할 수 있다. 그

러나 일반적으로 공해분쟁에 있어서는 당사자가 날카롭게 대립되어 있는 사례가 적지 않으며, 또 널리 일반에게 영향을 미치는 사회성·공공성이 강한 문제이므로 단순히 당사자간의 분쟁해결만에 그치고 마는 것이 아니고, 사안의 진상을 사회적으로 명백히 밝힐 필요가 있는 경우도 있다. 이러한 점에서 알선·조정 및 중재와는 달리 공개를 원칙으로 하는 재정제도의 존재의의가 있다. 재정위원회가 증거조사 등 소정의 절차를 거쳐 피해에 대하여 손해배상 책임의 유무 및 배상해야 할 손해액을 판단하는 책임재정과 가해행위와 피해발생의 사이에 인과관계의 존재여부에 대하여 판단하는 원인재정의 2종류가 있고, 모두 공조위에서만 할 수 있는 절차이다. 재정은 준사법적인 절차로서 공권적인 판단이기 때문에 통일성을 가져야 하므로 중앙의 공조위에 한해서 재정권한이 부여되고 있다(동법 제3조, 제14조).

책임재정은 기판력이나 집행력이라는 효력은 없고, 재정서의 정본이 송달된 날로부터 30일 이내에 당해책임재정과 관련한 손해배상에 관하여 별도의 소송제기가 없었을 때에는 그 손해배상에 관하여 당사자간에 당해 책임재정과 동일한 내용의 합의가 이루어진 것으로 본다. 책임재정은 당사자 간의 합의의 의제로서(동법42조의20 제1항), 책임재정에 불복이 있는 당사자는 지방법원에서 처음부터 심리하여야 한다. 그러나 공조위의 재정이 실질적 증거가 없다고 하여 취소된 예는 거의 없다. 재정위원회는 상당하다고 인정하면 재정사건을 직권으로 조정에 회부할 수 있다. 처분권주의의 예외로서 직권조정 회부 이외에 직권알선이 있는데 이러한 직권에 의한 제도는 1974년에 도입되었다. 실제로는 재정사건의 대부분이 직권에 의하여 조정절차로 이행하고 조정으로 종결된다(한국환경법학회/한국환경정책평가연구원,2006).

원인재정은 분쟁당사자의 신청에 의해 책임재정과 같은 절차로 이루어진다.

원인재정에 대하여는 피해를 주장하는 자가 어쩔 수 없는 이유로 상대방을 특정하지 않는 경우 상대방의 특징을 보류하고 원인재정을 신청할 수 있다. 또한 공해관련 피해의 민사소송에서 소송을 접수한 재판소는 공조위에게 원인재정을 위탁할 수 있다. 공조위는 원인재정이 있을 경우 관계행정기관의 장 또는 관계지방자치단체의 장에게 그 내용을 통보하고, 공해확대 방지 등에 투자하기 위하여 필요한 조치에 관한 의견을 진술할 수 있다.

(마) 의무이행 권고

공해분쟁처리제도의 실효성을 높이기 위하여 분쟁처리기관은 권리자의 신청이 있을 경우, 의무자에 대하여 조정, 중재 또는 책임재정으로 정한 의무의 이행에 관한 권고를 할 수 있도록 하고 있다.

(바) 공해고충처리절차

공해분쟁처리제도의 일환으로서, 지방공공단체가 관련행정기관과 협력하여 공해에 관한 고충을 처리하고 있다. 그리고 공해로 인한 고충을 처리하기 위하여 도도부현 및 시구정촌(市區町村)에 공해고충상담원을 배치하고 있다. 이러한 공해고충상담원은 환경오염으로 인한 고충에 관하여 주민의 상담에 응하고, 그 처리를 위하여 필요한 조사를 행함과 동시에 관계행정기관과의 협조를 통해 당사자에 대하여 개선조치의 지도, 조언을 하는 등 고충의 접수에서 해결에 이르기까지 일괄하여 처리를 행하고 있다. 환경오염으로 인한 고충의 대부분이 분쟁의 전단계로서의 성격을 가지고 있기 때문에, 공조위가 지도 등을 행하고 있다.

(사) 의견의 제출

공조위는 내각총리대신 또는 관계행정기관의 장에 대하여 공해심사회는 도도부현지사에 대하여 그 소관업무의 수행을 통하여 얻게 된 환경오염방지에

관한 시책의 개선에 대한 의견을 제시할 수 있다.

(4) 공해분쟁 처리현황

공해방지처리제도는 원래 산업형 공해분쟁의 해결을 상정한 것이었으나, 그 후 발생한 여러 가지 공해문제에 대하여 공해분쟁의 범위를 넓게 취급함으로써 국가와 지방간의 관할업무를 유연하게 할 수 있는 등 제도의 유연한 운용에 따라 여러 가지 분쟁의 해결을 도모하는 계기가 되었다.

일본 공조위의 분쟁처리현황은 아래의 [표 3-18]에서 보는 바와 같다. 1970년에서 2004년까지의 처리내역을 살펴보면, 알선 3건, 조정 699건, 중재 1건, 책임재정 54건, 원인재정 11건, 의무이행권고 2건이 종결되었다. 1990년대 중반까지는 조정사건이 주를 이루었으나, 90년대 중반 이후에는 재정사건이 증가추세에 있다(최우용, 2004).

[표 3-18] 일본 공해등조정위원회의 분쟁처리현황(1970~2004)

알선		조정		중재		재정		의무이행권고	
접수	종결	접수	종결	접수	종결	접수	종결	접수	종결
3	3	701	699	1	1	63(17)	54(11)	2	2

주: 재정의 ()의 수치는 원인재정을 말한다.

자료원 : 한국환경법학회/한국환경정책평가연구원(2006), 한국환경법학회
학술대회-환경분쟁조정제도의 기능강화를 위한 법적과제-

공조위가 최근에 처리한 사건의 특징을 살펴보면, 우선 신청과 관련한 공해 등 발생원은 예전에는 사업소를 발생원으로 하는 분쟁이 대부분이었으나,

최근에는 사업소를 발생원으로 하는 사건은 감소하고 철도, 폐기물, 하수도 처리를 발생원으로 하는 사건이 증가하는 추세이다. 1989년 이후 신청시점에서는 피해가 발생하고 있지 않으나 장래 발생할 우려가 있는 피해에 대하여 1989년부터 1999년까지 접수된 사건의 약 40%가 “우려사건(예상피해사건)”이다. 1999년 이후 국가, 지방자치단체, 공단 등이 당사자로서 포함되는 사건이 증가되고 있다(이정운, 2002)

(5) 민간분쟁 해결절차

일본은 ADR 법에 의하여 민간형 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR) 기관에 대하여 인증제도를 실시하고 있다. 인증제도는 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR) 중 화해의 중개 업무를 실시하는 민간 사업자가 일정한 요건을 충족하였음을 인증하는 제도이다. 인증 분쟁해결 사업자는 변호사 또는 변호사 법인이 아니어도 보수를 얻어 화해의 중개 업무를 실시할 수가 있다. 또한 분쟁해결사업자가 실시하는 화해의 중개 절차에 있어서의 청구에 의해 시효가 중단되고, 인증 분쟁해결 사업자가 실시하는 화해의 중개절차와 소송이 병행되고 있는 경우에, 법원의 판단에 의해 소송절차를 중지할 수가 있다. 대지 또는 토지의 차임액의 증감 청구, 건물차임액의 증감청구에 관한 사건 또는 인사에 관한 소송사건이나 가사 사건에 관하여 조정전치에 관한 특례제도를 두어 이미 실시한 인증분쟁해결절차에 의해서는 당사자 사이에 화해가 성립할 가망이 없음을 이유로 당해 인증분쟁해결절차가 종료된 경우에는 조정을 거치지 않아도 된다. 한편, 인증 분쟁해결 사업자는 업무의 내용이나 실시 방법에 관한 일정한 사항을 사무소에 게시하여야 하고, 이용자인 분쟁의 당사자에게 절차의 실시자

에 관한 사항이나 절차의 진행 방식 등을 미리 서면으로 설명하여야 할 의무가 있다. 법무성장관은 인증 분쟁해결 사업장의 명칭·소재지, 업무의 내용이나 실시 방법에 관한 일정한 사항을 공표할 수 있는 것으로 하고 있어, 이용자가 충분한 정보를 제공받을 수 있도록 하고 있다.

나. 미국

우리나라의 재판 외 분쟁해결제도로써 현행 환경분쟁조정법의 조정(調整) 제도는 직접적으로는 일본의 영향이 컸으나, 이론적 배경으로서는 거의 모두 미국에서의 재판 외 분쟁해결제도에 대한 논의의 영향으로 출발하였다고 할 수 있다. 미국은 1970년대에 들어와서 법원에서의 사건적체와 소송지연, 급증하는 소송비용과 변호사비용, 비효율적인 관료주의 등으로 인한 사업제도에 대한 불만이 고조되면서, 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)제도에 관한 논의가 본격적으로 진행되었다. 미국에서 재판 외 분쟁해결제도는 법원의 소송절차 외에서 사적으로 실시되는 임의의 분쟁해결절차로 인식되었지만, 이러한 제도는 소송사건의 급증에 따른 법원의 과중한 부담을 경감시키려는 의도에서 그 도입이 활발히 논해졌다. 1980년대 많은 주에서 주법원의 소송부속형 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)제도가 급격한 증가를 보였고, 전미규모의 포괄적인 입법시도는 1990년에 제정된 민사사법개혁법(Civil Justice Reform Act of 1990)이 최초라고 할 수 있다(전경운, 2004).

미국의 대표적인 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR) 관련법은 1990년에 제정되고 1996년에 입법화된 행정분쟁해결법

(Administrative Dispute Resolution Act 1996)과 협의에 의한 규칙제정법(Negotiated Rulemaking Act of 1996)이다. 이 두 법률은 분쟁해결을 위한 행정절차를 규정해놓은 법이다. 행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act 1990)은 행정사건에 대한 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)의 일반법이라 할 수 있으며 연방행정청들이 행정과정에서 화해(conciliation), 조정(mediation), 조정촉진(facilitation) 등의 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)제도를 활용하도록 만든 법이라는 점에서 특징이 있다. 동법은 분쟁의 당사자가 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)에 의해 분쟁을 해결할 수 있도록 동의할 수 있는 권리를 규정하고 있으며 당해 사안이 어떠한 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR) 방법에 가장 적합한지를 판단하는 것을 돕기 위한 지침을 규정하고 있다. 또한 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)제도를 활용할 경우에 따라야 할 일반적 규정들, 예컨대 중재자(중립인; neutral)의 임명, 훈련 등에 관한 규정, 비밀유지에 관한 규정 등을 두고 있다. 1996년 개정을 통하여 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR) 과정에서의 비밀유지가 강화되었고, 또한 구속적인 중재제도를 활용할 수 있게 되었으며 이러한 구속적 중재제도 하에서는 행정청이 중재의 효력을 부인할 수 없도록 되었다(김세규, 2002). 이 법이 제정됨으로써 모든 연방기관은 기관 내에 분쟁해결 전문가를 배치하고, 그 기관의 모든 구성원들에게 대안적 분쟁해결에 대한 교육과 훈련의 기회를 제공하고, 대안적 분쟁해결을 활용할 수 있는 연방기관의 프로그램을 검토해야 했다.

협의에 의한 규칙제정법(Negotiated Rulemaking Act of 1996)은 연방행

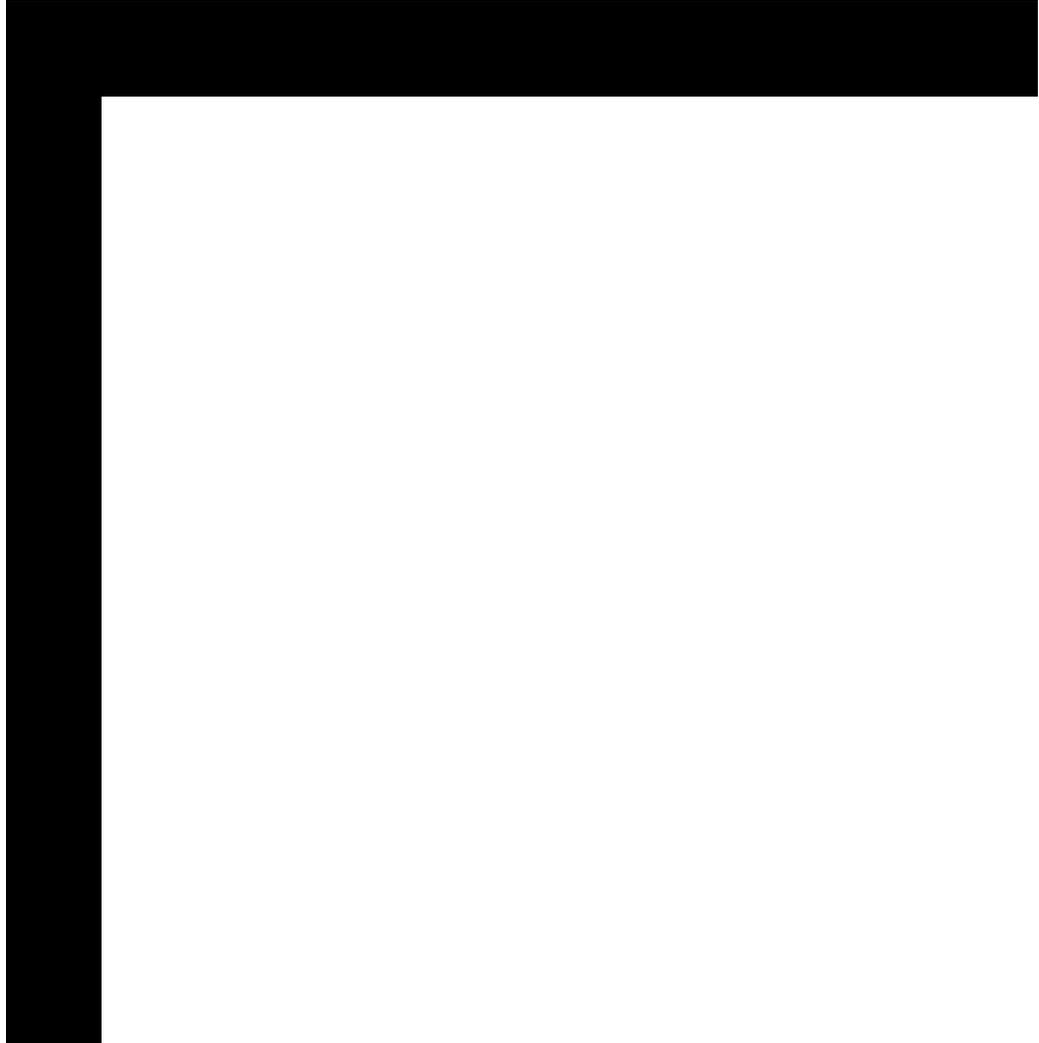
정청의 규칙제정과 관련해 이해당사자간의 합의 형성을 위한 협상의 절차 및 서식 등의 규칙을 간편하게 정하고 있다. 정부가 협상의 과정에 이해 당사자의 하나로 참여하지만 협상에 의한 규칙제정위원회의 구성과 공지, 이해관계자로부터의 위원회 참여 신청, 위원회 운영 및 종결 등과 관련된 제반 행정사항들에 대한 지원을 담당한다. 협상에 의한 규칙제정 절차가 기존의 방법보다 시간과 비용이 더 많이 들고 해당 관료가 긴밀하게 협의하고 이견을 해결하는 과정에서 어려움도 있겠지만 그러한 합의형성 절차를 거쳐 마련된 규칙은 보다 분명(clear)하고 정확(accurate)하고, 구체적(specific)이어서 이해당사자로부터 반발이 적고 소송이 제기될 가능성이 현저히 낮아지며 규칙에 대한 순응도도 높아진다는 장점이 있다. 1998년에 재판외분쟁해결법(Alternative Dispute Resolution Act of 1998)을 제정하였다. 이 법은 연방법원이 업무량 경감의 수단으로 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)제도를 활용하도록 하고 있으며 이에 따라 각 지방법원도 모든 민사소송의 당사자들이 소송의 적당한 단계에서 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)제도를 고려하도록 하는 법을 제정하였다.

미국 환경청(EPA)은 환경분쟁의 해결을 위해 다양한 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR) 방법들을 활용하고 있다. 2000년 12월에 EPA는 재판 외 분쟁해결을 위한 기본정책(EPA's Final ADR Policy)을 수립 및 제시하여 다양한 재판 외 분쟁해결방법의 사용을 위한 기본 정책을 수립하였다. 그리고 2004년 8월에는 “환경보전의 협력체계를 장려하기 위한 대통령령(Presidential Executive Order on Facilitation of Cooperative Conservation)”을 발효하였다. 이 대통령령은 자연자원의 이용 및 가치의 증대, 환경의 보호와 관련된 활동을 수행함에 있어서 연방,

주, 지역(local), 부족(tribal) 정부 그리고 기타 비정부 기관, 개인이 협력을 강화하고 이와 관련된 연방정부의 의사결정 과정에 지역 참여자들을 포함시킬 것을 강조하고 있다. 2005년 11월에 관리예산처(Office of Management and Budget; OMB)와 대통령실 환경자문위원회(Presidential Council on Environmental Quality; CEQ)간에 OMB/CEQ간 환경갈등해결에 관한 양해각서(CEQ/OMB Environmental Conflict Resolution(ECR) Policy Memorandum)를 체결하였다. 이 양해각서는 환경문제해결을 위한 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)제도의 활용 촉진 및 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)제도에 대한 역량제고를 위한 EPA와 다른 연방부처간 지침이다. 여기서 ECR을 환경, 공공 토지, 자연자원 및 에너지와 관련된 문제와 갈등을 협동적인 문제해결과 합의형성 과정을 통하여 해결하고 환경친화적인 의사결정을 촉진하는 과정으로 정의하고 있다.

(1) 환경분쟁 조정기관

미국은 분쟁조정지원시스템이 잘 발달되어 있으며, 지역사회에서부터 연방정부 차원에 이르기까지 분쟁조정지원기관 등의 시스템이 잘 갖추어져 있다. 그리고 민간 차원의 탄탄한 인적-사회적 상호연계 속에서 이러한 시스템을 뒷받침해주고 있다. 환경관련 분쟁조정지원기관은 연방정부 차원의 환경갈등조정지원기관인 미국환경분쟁해결원(US Institute for Environmental Conflict Resolution; US IECR)이 있으며 연방정부의 부처별 분쟁조정지원기관인 EPA의 갈등예방해결센터(Conflict Prevention and Resolution Center; CPRC)가 있다.



자료원 : 중앙환경분쟁조정위원회, 미국 환경분쟁조정제도 조사결과 보고, 2006

[그림 13] 미국의 환경분쟁조정 관련기관 체계

1998년에 환경정책과갈등해결법(Environmental Policy and Conflict Resolution Act of 1998)을 근거로 US IECR을 설립하였다. 이 기관은

행정부에 속한 중립적 정부기관으로 대통령이 임명하는 평의회 의원들로 구성된 독립적 행정기구이며 연방 환경 분쟁 예방 및 해결지원기관으로 연방정부가 관련된 환경분쟁의 예방 및 해결을 지원한다. 이 기관은 1) 연방정부의 환경 및 천연자원 그리고 공공용지에 관한 분쟁과 여러 부처 간 갈등을 협동적인 문제해결과 합의형성과정을 통하여 해결하고 환경친화적인 의사결정의 촉진(Environment Conflict Resolution; ECR), 2) 환경 분쟁을 해결하고 관리하는 관련 연방기관 및 이해당사자들의 ECR 역량 강화, 3) 환경친화적인 의사결정과 정책을 촉진시키기 위해 연방환경정책의 설계와 집행시 협동적인 문제해결과 합의형성을 촉진하고 적극적인 참여 등을 목적으로 하고 있다. 협상에 의한 규칙제정, 지역사회에 기반을 둔 협동 그리고 정책대화 등과 같은 합의유도에 기반을 둔 절차의 운영과 관련해 지원사업을 실시하고 있다. 그리고 전문적인 지식(expertise)과 지도(guidance), 환경영향분석, 합의촉진 및 조정 등의 교육훈련을 제공하고 있다. U.S. IECR은 직원과 ECR 전문가들을 활용하여 다양한 ECR 서비스를 제공하고 있는데 당사자들의 면담(case consultation), 갈등평가(convening 또는 conflict assessment¹⁾), 과정 설계(process design²⁾), 조정촉진(facilitation), 조정(mediation), 훈련(training), 분쟁시스템 설계(dispute systems design³⁾) 등이 포함되어 있다.

- Convening 또는 Conflict Assessment: 객관적인 중재자가 분쟁의 원인 파악, 분쟁 당사자 확인, 분쟁 해결을 위해 가장 좋은 방법 선택

등을 말하며 분쟁해결을 위한 시작단계라고 할 수 있다.

- Process Design: 특정한 분쟁해결 절차를 설계하는 단계로 설계자가 분쟁당사자의 의견, 분쟁과 관련된 손익, 해결 방안을 청취하여 분쟁 해결을 위한 의견, 계획 등을 보고한다.
- Dispute Systems Design: 기관의 반복되는 비슷한 분쟁들 또는 예상되는 분쟁들을 해결하기 위한 하나의 체계를 만드는 것을 도와주는 과정이다.

U.S IECR은 EPA의 지원을 받아 함께 분쟁당사자들에게 환경갈등해결 및 합의유도에 대한 실무자 및 전문가들의 네트워크를 구축하여 각각의 분쟁에 대하여 적절한 중립적 제3자(neutral)를 추천하는 Referral and Advice Program을 운영하고 있다. 이 프로그램은 2000년 2월부터 운영되기 시작되었으며 2004년 10월부터 일반 대중이 직접 데이터베이스에 접속할 수 있게 되어있다. 전문가가 U.S. IECR에 신청서를 보내면 담당자가 모든 신청서를 검토하고 접수화되어 있는 자격요건을 확인하고 모두 전산화하여 이를 관리한다. U.S. IECR은 현재 6개 분야-보호지역 및 천연자원 관리, 공공용지 및 천연자원 관리, 에너지, 교통 및 환경 질, 법 및 행정적 절차, 인디언 및 알래스카 원주민 환경프로그램, 프로그램 평가시스템-에 초점을 맞춰 프로그램을 운영하고 있다.

EPA는 1999년에 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)제도를 이용한 환경분쟁 해결을 촉진하기 위하여 CPRC를 만들었다. CPRC는 합의유도(Consensus Building⁴), 갈등예방(Conflict

Prevention), 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR) 제도를 주요 업무로 하고 있다.

- consensus building: 문제를 해결하기 위해 모인 사람들이 서로 의견의 일치를 이루어가는 비형식적인 과정을 말하며 의사결정 단계에 각각의 다른 이해당사자들의 대표가 모여 함께 작업을 할 때 사용할 수 있는 기술이다. 중재자가 사람들이 문제 해결을 위한 집단해결(group solution)에 대한 전략 수립 및 시행을 도와준다.

CPRC는 협동적 문제 해결 및 분쟁 해결분야의 전문가들로 구성되어 있으며 센터장을 포함하여 총 10명의 직원이 있다. 이 센터가 제공하는 서비스는 ① 법적(Administration Dispute Resolution Act) 판단, 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)관련 정책의 수립 및 시행, ② 합의 유도 및 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)을 위한 방법 적용가능성 상담 및 조정자(convenors, mediators 등) 역할, ③ 객관적인 중재자(neutral third party)의 연결, ④ 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)관련 훈련 및 정보 제공 등이다. CPRC는 신청인의 환경피해 산정·합의 등을 대행할 분쟁해결 전문 업체와 대행계약을 체결하고 있다. 대행계약을 체결한 업체들 중에서 신청인은 환경피해를 조사하고 보상신청을 대행해 줄 전문 업체를 자유롭게 선택할 수 있고 불만족시 언제든지 변경할 수 있다. 주요 분쟁조정 전문 업체는 SRA⁵⁾, JAMS⁶⁾, Concur⁷⁾ 등이 있으며 이들은 1970~80년대에 설립되었으며 미 전역에 20~40개의 지사가 있다.

- SRA International : 분쟁(Dispute)조정 전문으로 환경을 포함한 각종 분쟁을 조정
- JAMS(Judicial Arbitration and Mediation Services, Inc.): 분쟁(Dispute)조정 전문으로 환경을 포함한 각종 분쟁을 조정
- Concur: 환경전문 분쟁조정 업체로 정당성 및 보상가능성 추산, 공동조사, 다양한 전문의견 수렴, 합의 도출 등을 대행하고 있다.

그리고 미국 환경청의 행정심판위원회(OALJ)는 대통령이 임명한 검사, 변호사, 법학전공 등 법률전문가 5인으로 구성되며 5인의 위원장 및 위원은 상근직이다. OALJ는 독립적인 기관으로 Administrative Procedure Act에 따라 환경분쟁의 심의 및 재정결정을 한다. 상급재정기관인 환경항소위원회(Environmental Appeals Board; BEA)는 OALJ의 재정결정에 대한 이의 신청시, 재심의를 하는 기관으로 3명의 판사가 9명의 변호사의 자문지원을 받는다.

(2) 환경분쟁조정방법의 종류

미국에서의 재판외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)제도를 이용하여 환경분쟁을 해결하는 방법으로는 협상(Negotiation), 조정촉진(Facilitation), 조정(Mediation), 재정(Arbitration), 사실 규명(fact-finding)등 다양한 방법들이 활용되고 있다. 조정촉진(Facilitation)은 제3자가 분쟁을 해결하기 위해 대화를 주선하는 정도의 역할을 수행하는 가장 기초적인 조정방법이다. 제3자가 일방적으로 분쟁을 해결할 권한은 없고 단지 당사자들의 협상을 도와주는 권한만이 있는 경우를 조정

(mediation)이라 하고 판사가 아닌 사인인 제3자가 일방적으로 분쟁을 해결할 권한이 있는 경우를 재정(Arbitration)이라 한다.

(가) 협상(Negotiation)

협상은 자율적인 합의에 도달하기 위해 이해관계에 놓인 당사자들 상호간에 행하는 의사소통과정으로 분쟁해결에 있어서 가장 고전적이며 보편적으로 사용되는 수단이다. 즉, “공동의 문제를 안고 있는 둘 이상의 의사결정 주체가 임의로 상반되는 이해를 주고받는 과정을 통하여 보다 나은 결과를 가져오기 위하여 상호 전략적으로 조우하는 과정”을 말한다. 협상은 시작단계에서 의제와 이슈를 확인하며 협상을 준비하고, 중간단계에서 협상의 범위를 탐색·축소하여 협상안을 정식화하고, 종료단계에서 해결책에 대한 최종 세부사항을 합의하여 이 합의안을 집행하게 된다.

(나) 조정촉진(Facilitation)

발생한 문제 또는 발생가능성이 있는 문제에 대하여 제3자가 당사자 또는 관련 집단들이 서로 건설적인 대화를 하도록 유도하여 분쟁해결을 도와주는 방법이다. 이 방법은 문제해결을 위한 시도에 합의하지 못한 상황에서 사용된다.

(다) 조정(Mediation)

조정은 중립적 위치에 있는 제3자, 즉 조정인이 당사자들의 동의를 얻어 협상에 개입하여 분쟁당사자들이 쉽게 협상을 이룰 수 있도록 도와주는 분쟁해결 방법이다. 신청인이 EPA 본부의 CPRC나 지방청 중 본인이 회

망하는 기관에 조정을 신청하면 조정이 시작된다. 조정은 당사자들의 편의에 따라 분쟁해결의 절차를 결정할 수 있으며, 과거의 과실을 규명하기 보다는 분쟁의 해결책을 모색한다는 점에서 매우 유연한 대안적 분쟁해결 방법이다. 특히 분쟁 당사자들이 서로 수용할 수 있는 해결책이 합의되어야만 분쟁이 종결되기 때문에 그 과정과 결과에 대한 분쟁 당사자의 의견이 가감없이 반영될 수 있다. 분쟁당사자들은 분쟁을 객관적·중립적·비편파적으로 조력해 줄 조정자를 대부분 직접 선정한다. 조정인이 문제를 해결할 수 있는 방법을 제시할 수는 있지만 중재인이나 판사와 달리 협상을 도와줄 뿐 분쟁을 해결할 권한이 없다.

조정은 신속하고 비용을 적게 들여 분쟁을 해결하면 당사자들의 욕구를 충족시킬 수 있는 해결방안을 모색할 수 있고 당사자들이 직접 분쟁을 해결함으로써 더 큰 만족감을 느낄 뿐만 아니라 협상결과에 더 승복하고 장래 유사한 분쟁이 다시 발생하였을 경우 제3자의 개입 없이 분쟁을 해결할 가능성이 높다는 장점이 있다. 그러나 조정은 자발적 과정이기 때문에 분쟁 당사자들이 조정과정에 참여할 의지가 없거나 조정을 통한 분쟁해결을 원하지 않으면 소기의 성과를 달성할 수 없다. 따라서 분쟁당사자들이 조정의 필요성을 인정한 이후에 조정이 진행되어야 한다.

(라) 중재(arbitration)

중재는 가장 다양한 형태로 활용되는 대안적 분쟁해결 방식이다. 중재는 분쟁에 대한 명쾌한 해결안을 제시하며, 이로 인해 장기화될 수 있는 분쟁을 미연에 방지할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 일반적으로 1명 또는 3명의 중립적 제3자로 위원회가 구성되면 분쟁 당사자가 증거 자료를 제

출하고 주장을 제기한다. 위원회는 분쟁 당사자들이 제출한 증거와 주장을 검토하여 중재안을 제시함으로써 분쟁을 해결하는 것이다.

중재는 자발적·강제적, 비구속적·구속적 형태로 구분된다. 비구속적 중재는 구속적 중재와 같은 형식으로 진행되지만, 제3자의 결정이 구속력이 없고 조언적 의미만 갖는다. 비구속적 중재는 분쟁 당사자가 중재자에게 자신들의 주장은 제시하지만, 중재자의 결정에 따를 의무가 없는 것이다. 그러므로 분쟁 당사자 중 한쪽에 모든 과실이 있거나 타협을 통해 이득을 얻으려는 목적으로 비구속적 중재가 활용되면 대안적 분쟁해결이 성과없이 끝날 수 있다. 또한 당사자가 조금도 양보하지 않으려 하거나 합의할 이유가 없다면 비구속적 중재는 단순히 ‘휴지기’ 이상의 의미를 갖지 못한다.

이에 비해 구속적 중재는 분쟁 당사자들이 중립적 제3자나 3명의 위원을 선택하여 분쟁에 대한 의견을 제출하면, 중립적 제3자나 위원이 구속력 있는 최종 결정을 내리는 형태를 띤다. 구속적 중재의 과정은 소송보다는 덜 형식적이며, 그 과정이 기만이나 다른 결점이 없으면 구속 중재의 결정은 법원에 의해 강제되며 재심의 대상이 되지 않는다. 이런 의미에서 역설적이지만 구속적이며 항소불가적(non-appealable) 중재는 외견상 모든 분쟁을 완벽하게 해결할 수 있다. 구속적 중재는 분쟁 당사자들이 의사결정과정이나 결론에 대해 통제력을 거의 행사하지 못한다. 이러한 형식의 중재는 결론에 대한 협상자의 통제 수준은 낮으나 절차에 대한 협상자의 통제 수준은 비교적 높은 대안적 분쟁해결 방법이다. 제3자의 개입은 자율적 협상 과정이 실패했다는 사실을 반증한다. 그러므로 분쟁과 갈등에 대해 스스로 해결할 수 없어 중재로 전환되는 경우에 과정과 결론에

대한 분쟁 당사자의 자율성을 상대적으로 약화될 수 밖에 없다.

(마) 재정

재정인이 각각의 당사자들로부터 의견을 듣고 조사결과를 바탕으로 재정판정을 내리는 분쟁 해결방법이다. 신청인이 재정을 EPA 본부의 CPRC나 지방청에 접수한 후 대행업체를 정하여 피해조사를 실시한다. CPRC는 대행업체가 제출한 조사결과를 바탕으로 EPA의 행정심판위원회(OALJ)에 재정안을 상정한다. 행정심판위원회(OALJ)가 재정위원회를 개최하여 EPA의 환경향소위원회의 법률적 자문을 받아 의결한다. 재정결정에 의의가 있을 경우, 상급재정기관인 환경향소위원회(EAB)에서 재심의하여 결정한다.

OALJ의 재정결정은 중재적 효력을 가지므로 법적 구속력은 없으나, 상급재정기관인 환경향소위원회(EAB)의 재정결정에 대한 이의 사건은 사법기관의 1심 법원을 거치지 않고 2심 법원에서 EPA의 재정결정을 바탕으로 재판한다.(OALJ의 재정결정에 대한 제소는 1심 법원에서 재판하다.)

(바) 사실규명(Fact-Finding)

관련 당사자들이 논쟁이 되고 있는 과학적 또는 기술적 정보에 대하여 상호간의 이해를 높이기 위하여 전문가로부터 도움을 받는 과정을 말한다. 중재자가 당사자들이 합의를 이룬 것, 합의를 이루지 못한 점, 불확실한 사항들에 대해 정리해주고 전문가들이 제공하는 기술적 정보를 당사자들이 이해할 수 있게 도와준다. 이 과정에서 해결책을 찾거나 합의점을 도출하는데 초점을 맞추지 않고 서로의 작은 차이를 확대시키는 일을 경계

하여야 한다.

사실확인(事實確認)은 논쟁과 관련된 사실을 확인하는 절차로서 중립적(neutral) 사실확인, 전문가(expert) 사실확인, 그리고 공동(joint) 사실확인의 형태가 있다. 중립적 사실확인(中立的 事實確認)은 주로 복잡한 기술적·사회적·경제적 이슈를 해결하기 위한 기법으로서 분쟁 당사자들이나 법원이 사실확인을 담당할 중립적 제3자를 선정한다. 중립적 제3자의 사실확인 결과가 결정력이 있는지 또는 조언적 기능에 국한할 것인지의 여부는 분쟁 당사자들이 사전에 합의한다. 전문가의 사실확인(專門家의 事實確認)은 기술적·법적 문제에 대한 전문적 견해를 제시해 줄 중립적 제3자를 선정하는 것이다. 공동 사실확인(共同 事實確認)은 사실문제를 공동으로 조사할 분쟁 당사자의 대표자를 선정하여 사실확인을 진행하는 것이다. 이러한 사실확인(事實確認)은 분쟁 당사자들이 이전에 집착하던 입장을(안순철·최장섭) 바꿔 타협하도록 설득하는 윤리적 강제력을 갖고 있다.

(사) 옴부즈맨(ombudsman) 제도

기관은 조직 내의 불만이나 불평을 조사하고 분쟁을 예방하며 분쟁 해결을 촉진하기 위해 옴부즈맨(ombudsman)을 선정한다. 선정된 옴부즈맨은 사실확인이나 조정 등의 다양한 대안적 분쟁 해결 방법을 활용하여 자신이 인지한 분쟁이 효과적으로 해결될 수 있도록 권한과 기능을 발휘한다. 특히 기관이나 기업의 옴부즈맨(ombudsman)은 관리자와 피고용자의 업무와 관련된 불만과 분쟁을 해결하도록 돕는 역할도 한다. 따라서 옴부즈맨(ombudsman)은 상담역, 비공식적 중간자 또는 촉진자, 공식적 조정자, 비공식적 사실확인자, 문제 예방자로서의 다양한 기능을 수행한다.

(아) 조정-중재(mediation-arbitration)

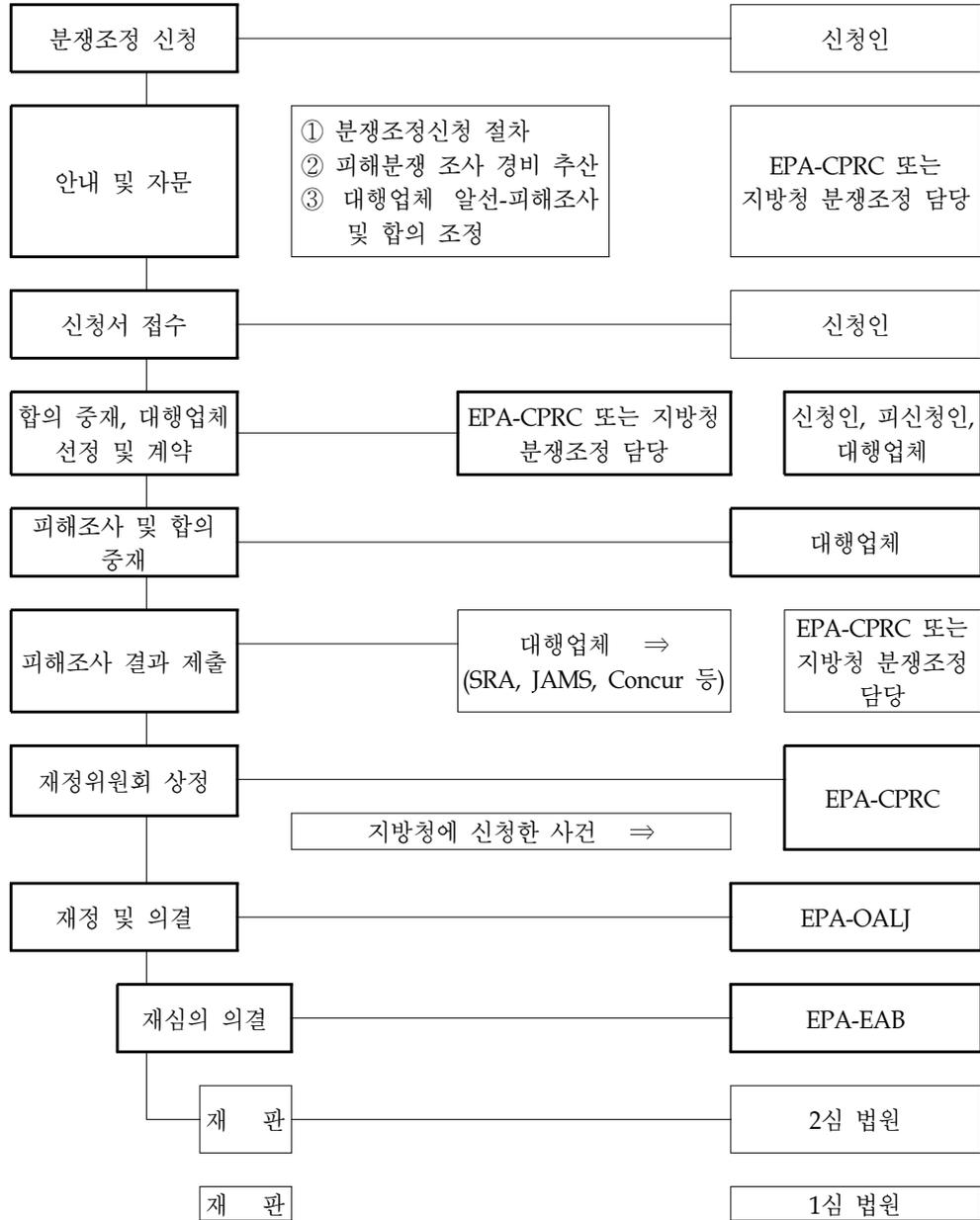
조정과 중재를 혼합한 절차로서 분쟁 당사자들이 우선 조정으로 이슈를 해결하고 해결되지 않은 이슈는 구속력있는 중재로 전환되는 대안적 분쟁 해결이다. 분쟁 당사자들이 조정과정을 거쳐 자율적 합의 도출에 실패하거나 미결 상안이 남아있다면 조정과정에서 이미 진행된 조사, 당사자의 주장 등을 중재에 바로 바로 활용할 수 있기 때문에 신속하고 저렴하게 분쟁을 해결할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 분쟁 당사자들이 조정자와 중재자를 동일인으로 합의한 경우에는 조정과정에서 제출한 진술이나 증거가 이후의 중재결정에 불리하게 적용될 수도 있다는 우려에서 조정과정에서 분쟁 당사자들이 완전한 정보 제공을 꺼리는 경향이 나타난다. 따라서 분쟁 당사자들은 조정자와 중재자를 동일인으로 할 것인지 또는 별도로 할 것인지를 사전에 결정해야 한다. 이러한 형태가 공동 조정-중재(co-med-arb)이다. 조정자가 불참한 상황에서 중재자가 분쟁당사자들을 각각 만나 기밀을 청취한 이후에 조정자와 중재자가 공동으로 정보 교환을 주재하는 것이다.

(자) 다단계(multi-step)

분쟁 당사자들이 특별한 분쟁이 발생할 경우 계약조항에 점진적인 분쟁 해결 절차를 약속하는 것이다. 분쟁이 발생하면 단계적 절차를 거쳐 해결을 모색하게 되는데, 제1단계로서 분쟁 당사간에 협상을 시도하고, 만약 실패하면 상위의 경영자가 협상을 진행한다. 제2단계는 조정을 통해 분쟁을 해결하며, 제3단계로는 구속 중재나 사적 재판 또는 소송을 통해 분쟁을 점진적 방식으로 해결해나가는 것이다. 이러한 다단계 방법은 장기간

의 사업에서 밀접한 동반자관계를 유지해야 하는 석유·가스 산업이나 첨단기술 분야에 많이 이용되며, 점진적 협상(progressive negotiation) 또는 동반상승(mutual escalation)이라고도 한다.

(3) 환경분쟁조정 절차



자료원 : 중앙환경분쟁조정위원회, 미국 환경분쟁조정제도 조사결과 보고, 2006

[그림 14] 미국 환경분쟁조정절차 흐름도

본격적인 환경분쟁 조정 절차를 진행하기 전에 신청자는 EPA CPRC 또는 지방청분쟁조정 담당자와 면담(case consultation), 갈등평가(convenering), 과정설계(process design)와 같은 환경분쟁 조정 착수절차를 거쳐야 한다. 환경분쟁 조정을 신청하고자 하는 사람은 문제가 되고 있는 분쟁이 EPA Project Officer와 환경분쟁 조정 대상이 되는지를 상담한다(면담; consultation). 그 다음에는 갈등평가(convenering)가 이루어진다. CPRC 직원과 함께 분쟁의 원인 파악, 분쟁 당사자 확인, 다양한 분쟁 조정 절차 중 가장 적절한 방법 선택 등에 대해 논의 한다. 이 과정에서 외부의 전문가가 필요하다고 판단되면, CPRC의 직원이 해당 분쟁을 해결하기 위해 적절한 중립적 제3자(neutral)에 대한 정보를 제공하거나 중립적 제3자(neutral)를 추천한다. 중립적 제3자(neutral)에 대한 검토항목은 다음과 같다.

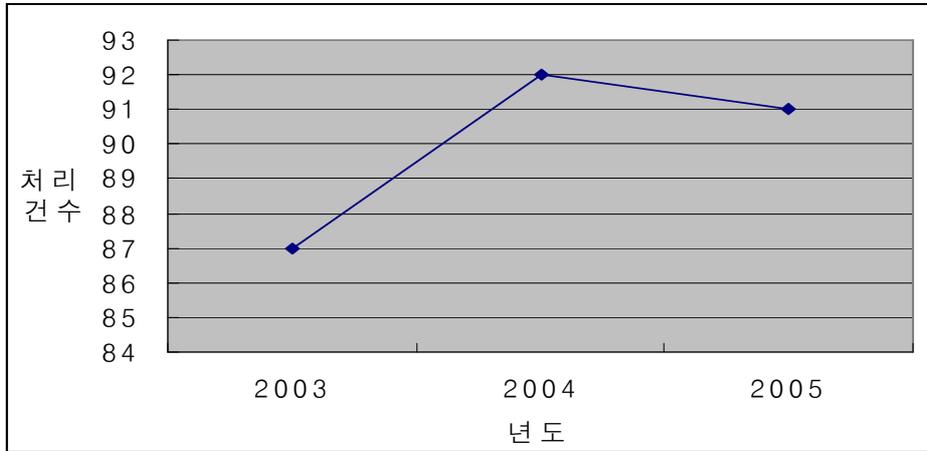
- 중립적 제3자의 소재지
- 신청인이 필요한 분쟁조정 절차의 유형
- 중립적 제3자의 비슷한 분야의 분쟁사건 처리 경험(환경분쟁을 40가지로 분류)
- 분쟁사건의 크기(지방, 주, 국가, 국제적 수준)
- 중립적 제3자가 활동하는 지질학적 범위
- 특별히 요구되는 전문적 능력(예) 언어, 10개 이상의 당사자 존재하는 복잡한 분쟁 등)
- 중립적 제3자의 전문 분야(환경분야를 18가지 주제로 분류)

중립적 제3자(neutral)를 선정하기 위해서 신청자가 직접 인터뷰를 할 수도 있다. 이러한 과정을 통하여 신청인은 추진계획을 수립하고 필요한 비용을 산정한다.

그 후에 EPA Project Officer에게 분쟁조정 신청 서류를 접수하면 EPA는 신청서를 검토하여 본격적인 분쟁조정 업무를 시작한다. EPA와 계약이 체결되어 있는 분쟁조정 대행사가 분쟁당사자들의 의견, 분쟁과 관련된 손익, 해결방안 등을 청취하여 해당 분쟁을 해결하기 위해 필요한 중립적 제3자(neutral)의 적임자 선정 및 분쟁조정 추진계획을 수립한다(과정설계; process design). 이러한 계획에 대하여 분쟁당사자들의 합의가 이루어져야 다음 단계로 넘어갈 수 있다. 수립된 계획에 따라 대행업체가 피해 조사를 실시하고 중립적 제3자(neutral)가 협상, 중재, 조정 등의 방법을 이용하여 환경분쟁을 조정한다. 피해조사 결과와 합의 또는 중재결과를 EPA CPRC 또는 지방청분쟁조정 담당자에게 보고한다. 단 재정은 대행업체가 EPA CPRC 또는 지방청분쟁조정 담당자에게 제출한 피해조사 결과를 바탕으로 행정심판위원회(OALJ)가 시행한다.

(4) 환경분쟁조정제도 현황

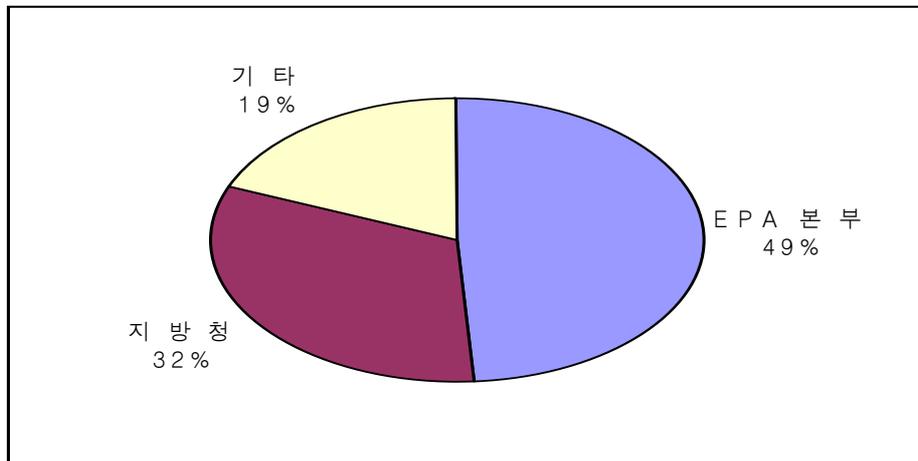
재판 외 분쟁해결제도는 처음에는 소송의 증가 등으로 인한 불만을 해소하기 위한 법원의 소송절차이외의 부가적인 분쟁해결방법으로 인식되었다. 그러나 최근에는 갈등이나 문제들을 협동적으로 해결하는 방법으로 그 개념이 확대되었다. 이에 따라 CPRC의 협동적 문제해결(collaborative problem-solving; CPS)과 재판 외 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution; ADR)제도 이용이 증가하고 있다([그림 15]참조).



자료원 : 중앙환경분쟁조정위원회, 미국 환경분쟁조정제도 조사결과 보고, 2006

[그림 15] 미국의 환경분쟁조정 건수(ADRLO/CPRC)

미국에서도 다양한 환경분쟁을 해결하기 위하여 EPA를 통하여 ECR의 방법이 많이 활용되고 있다([그림 16]참조).



자료원 : 중앙환경분쟁조정위원회, 미국 환경분쟁조정제도 조사결과 보고, 2006

[그림 16] 미국의 기관별 환경분쟁조정 접수 현황(2006년 4월 현재)

3. 우리나라와 외국의 환경분쟁조정제도의 운영 현황 비교·분석

우리나라와 미국의 환경분쟁조정제도의 도입 시기는 비슷하다. 우리나라의 경우 재판외 분쟁해결 관련 법은 1990년에 「환경피해분쟁조정법」이 제정되어 1997년에 「환경분쟁조정법」으로 전문개정되어 오늘에 이르고 있다. 미국의 경우 1990년과 1996년에 각각 제정된 「행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act 1996)」과 「협의를 의한 규칙제정법(Negotiated Rulemaking Act 1996)」이 있으며, 전자는 행정사건에 대한 재판외 분쟁해결의 일반법으로서 연방행정청들이 행정과정에서 화해, 조정, 조정촉진 등을 활용하도록 만든 법이며, 후자는 연방행정청의 규칙 제정과 관련하여 이해당사자간의 합의 형성을 위한 협상의 절차 및 서식 등의 규칙을 규정한 법이다.

반면에 일본은 우리나라와 미국 보다 훨씬 앞선 1970년 2월 「공해분쟁처리법」을 제정하여 환경분쟁에 대한 재판외 분쟁해결제도를 시행해 왔으며, 2004년 12월에 「대안적 분쟁해결절차의 이용 촉진에 관한 법률(ADR법)」을 제정·공포하여 시행하고 있다.

각국의 환경분쟁조정제도의 전담기구를 살펴보면, 우리나라는 환경부에 중앙환경분쟁조정위원회를, 특별시·광역시·도에 지방환경분쟁조정위원회를 두고 있고, 일본의 경우 중앙에는 공해등조정위원회가 설치되어 있으며, 도(都)·도(道)·부(府)·현(縣)의 공해분쟁처리기관은 공해심사회와 연합심사회가 있다. 우리나라와 일본 모두 독립성을 띤 합의제행정기관으로서 준사법적인 업무를 수행하고 있다. 미국은 연방정부 차원의 환경갈등조정지원기관인 미국 환경분쟁해결원(US Institute for Environmental Conflict Resolution; US IECR)이 있으며, 환경청(EPA)에는 행정심판위원회(OALJ)와 그 상급재정기관인 환경향소위원회(EAB)를 두고 있다. OALJ는 독립적인 기관으로 환경분쟁의 심의

및 재정결정을 하고, 대통령이 임명한 검사, 변호사 등 법률전문가 5인이 상근하고 있으며, EAB는 3명의 판사가 9명의 변호사의 자문지원을 받고 있다. 또, 미국 환경청은 우리나라의 중앙환경분쟁조정위원회 사무국과 같이 연방정부의 부처별 분쟁조정지원기관으로 환경분쟁 해결을 촉진할 목적으로 설립한 갈등예방해결센터(Conflict Prevention and Resolution Center; CPRC)가 있다. 우리나라와 일본은 조정위원의 일부(1~4인)만을 상임위원으로 하고 있으나, 미국의 경우 모든 위원을 법률전문가 및 상임위원으로 하여 폭넓은 전문성을 확보하고 있으며, 일본의 경우 공해등조정위원회의 위원장이 장관급으로서 우리나라(1급 고위공무원) 보다 훨씬 격상된 위치에 있다.

환경분쟁조정의 종류로 우리나라는 알선, 조정, 재정의 세가지가 있으며, 일본은 알선, 조정, 중재, 재정 등 4가지 종류가 있다. 특히, 일본은 자치단체에 공해고충상담원을 배치하고 있으며, 우리나라와 달리 책임재정과 원인재정을 구분하여 운영하고 있다. 미국의 경우 협상, 조정촉진, 조정, 재정, 사실 규명 등이 활용되고 있고, 이외에 사실규명, 옴브즈맨 제도, 조정-중재, 다단계와 같은 다양한 혼합적 조정절차가 있으며, 본격적인 환경분쟁조정절차를 진행하기 전에 신청자는 미국 환경청 CPRC 또는 지방청의 분쟁조정 담당자의 지원을 받아 면담, 갈등평가, 과정설계 절차를 거치도록 하고 있다. 특히, 분쟁조정사건의 조사과정에서 우리나라는 공무원이 중심이 되어 조사가 이루어지고 관련 전문가의 경우 부수적으로 위촉·활용되고 있으나, 일본은 전문가를 일괄 위촉하여 사건조사에 상시 활용하고 있고, ADR법에 의하여 민간형 재판 외 분쟁해결기관에 대한 인증제도를 실시하고 있으며, 미국의 경우 분쟁조정 전문업체가 조사를 대행하도록 하고 있다.

우리나라는 대기·수질·토양·해양오염, 소음·진동, 악취, 자연생태계파괴, 통풍

방해, 일조방해, 조망저해 등 환경피해만을 분쟁조정대상으로 하고 있으나, 일본은 교통체증 피해, 광업 등 토지이용에 의한 피해까지 폭 넓게 다루고 있다. 그리고, 우리나라는 조정기관의 직권조정 대상을 사회적 파급효과가 큰 환경분쟁으로 하고 있으나, 미국의 경우 정책 관련 갈등 또는 대립사항까지 직권조정의 범위에 포함시키고 있다.

환경분쟁조정 처리실적의 경우 우리나라는 98%가 재정사건이지만, 일본은 95%가 조정사건으로 대조를 이루고 있다. 또, 조정사건의 처리결과를 보면 우리나라의 경우 재정사건에 대한 당사자간 합의율 84%로 위원회의 조정 결과에 대한 신뢰도가 매우 높으나, 일본의 경우 합의율이 44%로서 비교적 낮게 나타나고 있다.

한편, 일본은 위원회의 조정결과에 대한 실효성을 높이기 위한 수단으로서 분쟁조정처리기관에 의한 의무이행권고제도를 시행하고 있으며, 우리나라도 최근 환경분쟁조정법을 개정하여 조정조서 및 재정문서에 대해 재판상 화해와 동일한 효력을 부여하여 조정결과에 대한 법적 구속력을 확보하였다. 미국의 경우 환경청(EPA)의 행정심판위원회(OALJ)의 법적 구속력은 없으나, OALJ의 상급재정기관인 환경향소위원회(EAB)의 재심의 결과에 대해서 1심 재판의 효력을 부여하고 있다.

최근 조사에 따르면 환경분쟁조정제도에 대한 일반국민의 인지도가 27.9%로 매우 낮고, 제도를 이용한 민원인의 경우 위원회의 전문성은 70%, 조정결과에 불복하여 소송을 제기한 경우는 8.9%로 나타났으며, 환경 전문가의 85.2%가 분쟁조정제도의 효과성을 인정하고 있다.

[표 3-19] 한국과 일본의 분쟁조정제도 비교

구분	일본	한국
근거법률	공해분쟁처리법(1970)	환경분쟁조정법(1990)
조직		
- 국가	총무부에 공해등조정위원회 설치 (위원장: 장관급, 위원: 6인 중 상임위원 3인)	환경부에 중앙환경분쟁조정위원회를 설치 (위원장: 1급, 위원: 15인 중 상임위원 3인 이내)
- 지방	도도부현 자치단체에 공해심사회를 설치(38개 도도부현에 설치)	시·도에 지방환경분쟁조정위원회를 설치(16개 시도에 설치)
성격	준사법적, 합의제 행정위원회	준사법적, 합의제 행정위원회
조정대상	공해분쟁 뿐만 아니라 광업 등 토지이용에 관한 사항도 조정	환경오염피해로 인한 분쟁만을 조정
기타	시정촌(市町村) 자치단체에 공해고충상담원 배치 조정 등으로 정해진 의무의 이행권고절차 운영 「원인재정」과 「책임재정」을 구분하여 재정절차 운영	별도의 환경민원 전담공무원이 없음 조정 등으로 정해진 의무의 이행권고절차 운영 구분없이 일괄하여 재정절차 운영

자료원 : 중앙환경분쟁조정위원회(2001), 환경분쟁조정교육교재, 이강석(2005) 환경분쟁조정제도의 개선방안 연구, 연세대학교 석사학위 논문

[표 3-20] 한국과 미국의 환경분쟁조정제도 비교

제도	한국	미국
조직	환경부와 시·도로 이원화 · 중앙: 환경부 분쟁위 사무국 · 지방: 시·도 분쟁위 사무국	EPA로 일원화 · 중앙: 환경분쟁사무국(CPRC) · 지방: 지방환경청 분쟁담당
재정위원 구성	· 위원: 변호사, 교수 등 15인 · 근무: 위원장 - 상근 위원 - 비상근	· 위원: EPA 행정판사 5인 · 근무: 위원장 - 상근 위원 - 상근
재정심의	· 중앙: 1억원 초과 사건 1심제 · 시도: 1억원 미만 사건	· 중앙: 한도에 따른 구분 없음 2심제(OALJ⇒EAB) · 지방청: 재정심의위원회 없음
재정결정 효력	· 법적 구속력 있음	· OALJ: 법적 구속력 없음 · EAB: 1심 재판의 효력, 2심 법원에서 재판
정부관련 분쟁조정	국무조정실	대통령실 · 환경분쟁조정실(US IECR)
피해조사/합의중재	· 분쟁위 심사관+외부 전문가	· 분쟁조정 전문업체가 대행
업무범위	· 환경피해분쟁 · 일정규모 이상 직권조정 가능	· 환경피해분쟁 · 정책관련 갈등, 대립 등의 조정

자료원 : 중앙환경분쟁조정위원회(2006), 미국 환경분쟁조정제도 조사결과 보고

이상과 같이 우리나라와 일본, 미국 등 선진외국의 환경분쟁조정제도의 운영실태를 비교·분석해 본 결과 나타난 현행 환경분쟁조정제도의 한계와 문제점을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 환경분쟁조정제도에 대한 일반 국민들의 인지도가 매우 낮다. 환경분쟁조정제도에 대한 신뢰도와 만족도가 높고 제도의 필요성을 인정하고 있으나, 정작 대다수 국민은 제도의 실체와 이용절차 등을 알지 못하여 활용도가 떨어지는 등 제도가 그 기능을 다하지 못하고 있다.

둘째, 중앙환경분쟁조정위원회와 지방환경분쟁조정위원회의 조직 역량 및 전문성이 부족하다. 미국의 경우 조정위원이 판사 등 법률 전문가일 뿐만 아니라, 전원이 상근위원으로 구성되어 있어 분쟁조정기관의 전문성이 확보되고 있으나, 우리나라의 경우 조정위원에 법률 전문가가 부족하고 상근위원도 위원장 1인에 불과하며, 위원회의 사무국 직원도 법률 전문가로 임명되지 않고 있는 실정이다.

셋째, 환경분쟁조정제도에 대한 사전설명제도가 도입되어 있지 않고, 전문상담원이 배치되어 있지 않다. 미국과 일본의 경우 전문상담원 등을 통해 분쟁조정 처리절차 등에 대한 전문적인 설명이나 상담이 이루어지고 있으나, 우리나라의 경우에는 그렇지 못한 실정이다.

넷째, 환경분쟁사건의 피해여부, 인과관계 조사 등을 위한 전문심사관이 부족하고 민간의 전문조사기관이 없다. 일본은 전문가를 상시 위촉하여 활용하고 있으며, 미국은 민간의 전문대행기관을 활용토록 함으로써 분쟁사건의 조사·해결에 전문성을 확보하고 있다.

다섯째, 공적보상제도 및 소송제도와 유기적인 연계를 위한 조정전치주의 등이 도입되어 있지 않다. 미국의 경우 우리나라와 달리 환경청 내에 있는

행정심판위원회(OALJ)에서 환경분쟁사건을 1차로 심의·조정하고 있고, 그 상급기관으로서 환경향소위원회(EAB)가 OALJ의 재정결정에 대한 재심의 사건을 심사하도록 하여 전문적인 심사가 가능하도록 하고 있다.

V. 考 察

환경분쟁조정법 제2조 제1호에서는 ‘환경피해’를 사업활동 기타 사람의 활동에 의하여 발생하였거나 발생이 예상되는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 악취, 자연생태계파괴, 일조방해, 통풍방해, 조망저해 그 밖의 대통령령이 정하는 원인으로 인한 건강·재산·정신에 관한 피해라고 규정하고 있다. 이는 최근의 추세가 대기·수질오염, 소음·진동 피해 등 전통적인 환경피해 외에도, 일조권, 통풍권, 조망권 및 정신적 피해 등을 새로운 환경피해의 범주에 포함시킴으로써 환경분쟁의 다툼이 되는 대상이 그만큼 확대되어 가고 있음을 의미한다.

현행 환경분쟁조정제도는 조정결과에 대한 당사자간 합의율이 매우 높고, 법원이 사실관계 인정 등과 관련하여 조정결과를 받아들이는 경우가 적지 않기 때문에 환경소송에 대한 대체적·보완적 분쟁해결제도로서 받아들여지고 있다. 그럼에도 불구하고 제도 홍보부족 및 위원회의 전문성 부족 등으로 환경분쟁조정제도가 환경분쟁의 초기 해결방법으로서 기능이 활성화되지 못하고 있다. 본 연구에서는 이러한 점에 착안하여 현행 환경분쟁조정제도의 운영상 한계 및 문제점을 분석하여 제도 기능의 활성화 방안을 제시하고자 하였으며, 본 연구결과를 토대로 제한점을 고찰해 보고자 한다.

환경분쟁은 분쟁 이해당사자와 원인의 복잡성, 분쟁의 광역성과 다양성, 피해원인의 불명확성, 피해발생의 위법·유책성 증명 곤란, 분쟁해결과정의 시간과 비용 과다 소요, 손해배상 능력의 한계 등의 특성을 지니고 있으며, 이러한 특성으로 인해 환경피해에 대해 소액의 비용으로서 행정기관의 전문성과 과학적인 지식·정보를 충분히 활용하여 분쟁을 신속하게 해결할 수 있는

장점이 있는 환경분쟁조정제도가 더욱 각광받고 있다.

우리나라는 환경부에 중앙환경분쟁조정위원회를, 특별시·광역시·도에 지방환경분쟁조정위원회를 두고 있고, 일본은 중앙에는 공해등조정위원회를, 도(都)·도(道)·부(府)·현(縣)에는 공해심사회와 연합심사회를 두고 있다. 미국은 연방정부에 환경분쟁해결원(US IECR)이 있으며, 환경청에는 행정심판위원회(OALJ)와 그 상급재정기관인 환경향소위원회(EAB)를 두고 있다. OALJ는 5인의 법률전문가가 상근하면서 환경분쟁의 심의 및 재정결정을 하고, EAB는 3명의 판사가 9명의 자문 변호사를 두고 있다. 또, 우리나라와 일본은 조정위원의 일부(1~3인)만을 상임위원으로 하고 있으나, 미국은 모든 위원을 법률전문가와 상임위원으로 하여 폭넓은 전문성을 확보하고 있다.

우리나라와 달리 일본은 자치단체에 공해고충 상담원을 배치하고 있고, 책임재정과 원인재정을 구분하여 운영하고 있으며, 미국의 경우 분쟁조정 신청자는 미국 환경청 CPRC 또는 지방청의 분쟁조정 담당자의 지원을 받아 면담, 갈등평가, 과정설계 절차를 거치도록 하고 있다. 또한, 분쟁조정사건의 조사와 관련해서는 우리나라는 공무원이 중심이 되어 조사가 이루어지고 있으나, 일본은 전문가를 사건조사에 상시 활용하고 있고, 미국은 분쟁조정 전문업체가 조사를 대행하도록 하고 있다.

우리나라는 일조방해, 조망저해 등 환경피해만을 분쟁조정대상으로 하고 있으나, 일본은 교통체증 피해, 광업 등 토지이용에 의한 포함하고 있으며, 미국은 정책 관련 갈등사항까지 직권조정의 범위에 포함시키고 있다.

환경분쟁조정 처리실적의 경우 우리나라는 98%가 재정사건이지만, 일본은 95%가 조정사건으로 대조를 이루고 있다. 또, 조정사건의 처리결과를 보면 우리나라의 경우 재정사건에 대한 당사자간 합의율 84%로 위원회의 조정

결과에 대한 신뢰도가 매우 높으나, 일본의 경우 합의율이 44%로서 비교적 낮게 나타나고 있다.

한편, 분쟁조정결과에 대해서는 일본은 분쟁조정처리기관에 의한 의무이행 권고제도를 시행하고 있고, 우리나라도 일정요건 하에 재판상 화해와 동일한 효력을 부여하고 있으며, 미국의 경우 환경청의 행정심판위원회(OALJ)의 상급 재정기관인 환경향소위원회(EAB)의 심의 결과에 대해 법적 구속력을 부여하고 있다.

최근 조사에 따르면 환경분쟁조정제도에 대한 일반국민의 인지도가 27.9%로 매우 낮고, 제도를 이용한 민원인의 경우 위원회가 전문성이 있다고 응답한 비율이 70%, 조정결과에 불복하여 소송을 제기한 경우는 8.9%로 나타났으며, 환경 전문가의 85.2%가 분쟁조정제도의 효과성을 인정하고 있다.

이 연구의 제한점을 살펴보면 다음과 같다.

외국의 환경분쟁조정제도 운영체계 및 조직 현황 등에 대한 조사·분석은 있었으나, 각 국의 분쟁조정 처리현황에 대한 통계자료 제시가 미흡하였으며, 구체적인 사례 조사 등은 시간과 자료 부족 등으로 이루어지지 못하였다. 따라서, 외국의 조정사건의 처리통계 및 사후관리에 대한 구체적인 분석은 일부에 그치거나, 부득이 종전 연구자들의 자료를 인용할 수 밖에 없는 한계가 있었다.

그리고, 본 연구의 주요 착안사항으로서 제시한 환경분쟁조정제도에 대한 일반국민의 인지도와 관련해서는 각 국의 현황을 파악하지 못하여 우리나라의 조사결과만을 제시하는 한계가 있었으며, 기능 활성화 방안 제시와 관련하여 외국의 제도 홍보방법 및 활성화 사례에 대한 분석에까지 미치지 못하였다.

따라서, 이러한 연구의 제한점으로 인해 우리나라와 외국의 환경분쟁조정

제도의 조직 및 운영체계를 중심으로 현행 환경분쟁조정제도의 운영상 한계와 문제점을 도출하였으며, 미흡하나마 이를 토대로 제도의 기능 활성화 방안을 제시하고자 한다.

VI. 結 論

최근 점점 복잡·다양화하는 환경분쟁사건을 신속·공정하게 해결하기 위한 기반을 강화하기 위하여 환경분쟁조정위원회 위원의 정원을 증원하고, 위원회의 조정조서 및 재정문서에 대하여 재판상 화해의 효력을 부여함으로써 제도의 실효성을 높이는 등 환경분쟁조정제도는 지속적으로 강화되고 있다. 현행 환경분쟁조정제도는 조정결과의 합의율이 상대적으로 높고, 법원이 사실관계 인정 등과 관련하여 조정결과를 받아들이는 경우가 적지 않기 때문에 환경소송에 대한 대체적·보완적 분쟁해결제도로서 받아들여지고 있다. 그럼에도 불구하고 제도 홍보부족 및 위원회의 전문성 미흡 등으로 환경분쟁조정제도가 환경분쟁의 초기 해결방법으로서 기능이 활성화되지 못하고 있다. 따라서, 본 연구에서는 환경분쟁조정제도의 운영상 한계 및 문제점을 분석하여 환경분쟁조정제도가 환경피해의 구제수단으로서 그 본연의 기능과 역할을 다할 수 있도록 운영 활성화 방안을 다음과 같이 제시하였다.

1. 환경분쟁조정제도의 국민 인지도 확대 및 운영 활성화를 위한 홍보활동이 대폭 강화될 필요가 있다. 이를 위해 환경분쟁조정제도의 장점, 조정절차 및 그간의 조정사례 등에 대해 TV, 신문 등 언론매체를 통한 광범위한 홍보에 적극 나서야 한다.
2. 환경분쟁조정위원회의 조직·정원 확대 및 전문성 제고가 필요하다. 이를

위해 조정위원회에 법률적 전문지식이 있는 상임위원을 더욱 확대하고, 분야별 환경전문가와 법률 전문성을 갖춘 전문심사관을 배치할 필요가 있다.

3. 사전설명제도 도입 및 전문상담원의 배치가 필요하다. 환경분쟁조정 신청인과 피신청인 등 분쟁 당사자를 대상으로 분쟁조정의 절차와 조정결과의 효력 등을 사전에 설명함으로써 제도 운영의 활성화를 기하고 환경피해 및 환경분쟁의 예방에 기여할 수 있다.

4. 사전증거보전절차 및 조정전치주의 도입 등 소송제도와 유기적인 연계 및 역할 분담이 필요하다. 환경분쟁의 경우 분쟁조정 신청이 접수되고 사실조사 단계에서는 피해사실에 대한 정확한 판단이 어려운 경우가 많으므로 증거의 사전 확보를 위하여 국민들에게 사전증거보전절차에 대하여 주지시키고, 이를 적극 활용하도록 하여야 한다. 또, 조정전치주의가 도입되면 행정기관의 전문지식 활용, 노력과 비용의 절감, 신속한 피해 구제, 법원의 부담 경감 등 다양한 장점이 있다. 위원회의 조정결과에 대해 재판상 화해의 효력이 부여 되어 제도의 실효성이 높아진 만큼 더욱 조정전치주의가 필요하다 하겠다.

5. 지방분쟁조정위원회를 상설화하고 전문심사관을 충원하는 등 지방원회의 기능을 활성화하여야 한다. 그러나, 지방자치단체는 각종 개발사업을 시행하는 주체도 되므로 환경분쟁의 조정 대상자가 되거나 소극적으로 임할 수가 있으므로 지방환경청 내에 환경분쟁 전담부서를 신설하는 방안도 고려해 볼 만하다. 이럴 경우 중앙조정위원회의 분쟁사건 처리경험을 습득하고 중앙과 지방의 유기적인 연계 및 업무 분담을 통하여 분쟁사건의 효율적 해결을

도모할 수 있는 장점이 있다.

6. 다수인이 관련되어 있어 가해자가 불분명하거나 가해자의 배상능력이 충분하지 아니할 경우를 대비하여 공적보상제도의 도입이 필요하다.

7. 환경오염으로 인한 피해는 광범위하고 배상액이 고가인 경우가 많기 때문에 배상책임의 이행을 담보하기 위한 환경피해 책임보험제도 등의 도입을 적극 검토할 필요가 있다. 이를 통해 환경오염에 대한 피해구제를 원활하게 하고 미래의 불확실한 환경피해에 대한 분쟁해소에 기여할 수 있을 것이다.

8. 환경분쟁조정위원회가 직권조정을 통해 분쟁의 해결 및 예방에 적극 나서야 한다. 환경피해는 사후적인 구제 보다 사전예방이 보다 중요하므로 환경분쟁조정위원회가 직권조정 대상범위를 확대하고 직권조정을 더욱 활성화하여 환경관련 분쟁의 조기 수습을 통하여 사회적 비용을 최소화 할 필요가 있다.

VII. 參考文獻

- 권오승. 환경소송의 효용과 한계, 민법학논집, 1995.
- 권용우. 환경분쟁조정제도의 효율화, 환경법연구 제2권, 1980.
- 김경배. 한국 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 제도화 및 발전방안에 관한 연구, 산업경제연구 제18권 제1호, 2005.
- 김시평. 우리나라 환경분쟁조정제도의 현황과 발전방향, 환경법연구 제21권, 1999.
- 김세규. 환경분쟁조정제도에 관한 연구, 환경법연구 제24호, 한국환경법학회, 2002.
- 김호균. 환경분쟁조정제도의 개선방향, 환경문제연구총서 9권, 대한변호사협회, 2001.
- 김홍균. 환경오염피해에 대한 책임체계의 정비방안, 2001.
- 박윤훈. 최신행정법 강의, 국민서관, 2002.
- 신군제. 협상, 조정 및 중재의 유용성 비교, 중재 제311호, 대한상사중재원, 2004.
- 손한기. “중국의 인민조정제도에 관한 연구”, 「비교사법」 제10권 제3호, 2003.
- 이상규. 일본의 공해분쟁처리제도. 환경법연구 제10권, 1988.
- 안순철·최장섭. 대안적 분쟁해결(ADR)의 이론과 실제, 단국대학교 분쟁해결연구센터, 분쟁해결연구 제1권
- 이강석. 환경분쟁조정제도의 개선방안 연구, 연세대학교 석사학위 논문, 2005.
- 이시윤. 신민사소송법, 박영사, 2002.
- 이수장·박영숙. 환경분쟁조정론, 경인문화사, 2001.
- 이정운. 환경분쟁조정제도의 발전방안 연구, 경희대학교 석사학위 논문, 2002.
- 오석락. 공해소송과 인과관계의 증명도, 1976.
- 전경운. 환경분쟁조정제도의 현황과 문제점, 한국환경법학회, 환경법연구 제26권 제3호, 2004.
- 전병성. 환경오염피해분쟁조정법, 사법행정, 1992..
- 전재경. 환경분쟁조정제도의 개선방안, 1996.
- 중앙환경분쟁조정위원회. 환경분쟁조정제도 해설, 2001.
- _____. 일본의 환경분쟁조정제도, 2001.

- _____ . 한·일 환경분쟁조정제도의 공통점과 차이점, 2001.
- _____ . 지방환경분쟁조정사례집, 2006.
- _____ . 환경분쟁조정사례집, 2007.
- _____ . 미국 환경분쟁조정제도 조사결과 보고, 2006.
- _____ . 환경분쟁조정제도 활성화 관련 여론조사, 월드리서치, 2006.
- 최우용. 일본 환경분쟁조정제도의 내용과 과제, 한국비교공법학회, 공법학연구, 제5권 제3호, 2004
- 홍준형. 환경법연구, 한국환경법학회, 분쟁해결제도, 1996.
- _____ . 환경법, 박영사, 2001.
- 환경부. 2007 환경통계연감, 2008.
- 한국환경법학회·한국환경정책평가연구원. 한국환경법학회 학술대회, 환경분쟁조정 제도의 기능강화를 위한 법적과제, 2006.
- Walter H. O'Briant. "Man, Nature and The History of Philosophy," in 「Nature - Critical Concepts in the Social Sciences」
- Jethro k. Lieberman & James F. Henry. " Lessons from the ADR Movement", 53 U. Clev. L. Rev. Spring, 1986.
- 深山草也. 公害等調停委員會, 1990.
- 原田尚彦. 公害·環境政策法制の推移と現状 - 公害対策から環境管理へ, ジュリスト 1015호, 1993.
- 南博方. 二〇周年を迎えた公害等調整委員会 - その実績と課題 -, ジュリスト1008호, 1992.

ABSTRACT

A study on promotion of the environmental dispute resolution system

Tae Geun Yoon

Dept. of Environment Health

Graduate School of

Public Health Yonsei University

(Directed by Professor Dong Chun Shin, M.D., Ph D)

To resolve the complicated and diversified environmental dispute quickly and fairly, we has reinforced the environmental dispute resolution system, which increase the committee [member](#), expand compulsory arbitration to the far-reaching dispute, and give the effect of consent-judgment to the commission's decision.

The environmental dispute resolution system has been taken for an alternative and a complement to the environmental lawsuit because the rate of agreement to commission's decision is comparatively high and the court frequently admits the commission's decision for facts, as mentioned above.

In spite of these merits, the environmental dispute resolution system has not vitalized as the first method for solving environmental dispute. So this study presents a plan to invigorate the system so that it can do its proper role as a reliever of environmental damage through analyzing its operational limits and troubles.

Firstly, publicity campaign of the environmental dispute resolution system should be fortified greatly so that it can be more visible to the people. To do this, omni-directional advertizement through mass media like television is essential.

Second, expanding the organization and staff of Environmental Dispute Resolution Commission and reinforcing its examiner's ability is important. To do this, it should increase the number of permanent committee member with the expert knowledge of law, and need to supplement consultants and professional examiners with expertise of law as well as various fields of environment.

Third, a plan to facilitate the function of district commissions should be prepared, such as its permanent establishment. We should consider a plan for local governments to organize a department which dealing with only environmental dispute.

Fourthly, it is needed that we introduce preliminary explanation for the environmental dispute resolution system and recruit professional

consultants. By explaining preliminarily the procedure of dispute resolution and the legal effect of commission's decision to the disputing parties who lacks in knowledge and understanding about the system, we can expect to vitalize the operation of the institution.

Fifthly, the environmental dispute resolution system is needed to be connected closely to the lawsuit, like introduction of a procedure to preserve evidence in advance and pass through alternative dispute resolution before going to court. It is difficult to estimate environmental damage in dispute because the construction has been progressed further or completed in the stage of examination after the application of dispute resolution. So it is important to inform people to preserve evidence in advance. Also, to solve environmental dispute about large-scale development work effectively and minimize national discord, we should introduce a system to obligatorily pass through environmental dispute resolution commission before filing a lawsuit. In that case, you can utilize government's expertise, curtail expenditure and labor, relieve victims quickly, and lighten burden of the court.

Sixthly, the public compensation and the liability insurance for environmental damage should be introduced. At first, public compensation system should be prepared in case that someone's life or health has been damaged by environmental pollution or ecosystem destruction but pointing out polluters is difficult or their payment capability is not sufficient. Also, because environmental damage is

inclined to wide-spread and its compensation money is enormous, we should positively consider to introduce the liability insurance for environmental damage so that polluters can fulfill their compensation liability.

Seventhly, the Environmental Dispute Resolution Commission should resolve and prevent the environmental dispute by facilitating compulsory arbitration in the long term. Because the prevention of environmental damage is more important than relief, the Commission need to minimize the social cost by expanding the object of compulsory arbitration and solving disputes early.

Key word : environmental dispute resolution system