

환경분쟁과 중재제도*

Environmental Disputes and Arbitration Systems

강재규* Jae-Gyeu Kang

〈목 차〉

- I. 문제의 제기
- II. 환경분쟁의 사회적 갈등 유발요인
- III. 일반적인 환경분쟁 해결절차
- IV. 행정상 환경분쟁조정제도
- V. 환경분쟁과 중재제도
- VI. 맺음말

주제어 : 환경갈등, 분쟁, 중재시스템, 환경문제, 환경분쟁해결절차, 행정상 분쟁조정

* 인제대학교 법학과 교수

** 이 글은 한국중재학회가 개최한(2005. 2. 5) 2005년도 춘계중재학술세미나에서 발표한 글을 수정·보완한 것이다.

I. 문제의 제기

최근 우리 사회는 개발과 환경보전이라는 서로 다른 가치가 첨예하게 대립되어 국민 여론이 양분되는 등 엄청난 사회적 갈등을 야기하고 있다. 전북 부안군 위도의 방사능폐기물처분장 건설사업, 새만금 간척사업, 경부고속철도 천성산 터널공사, 경인운하 건설사업, 낙동강 하구 명지대교 건설사업, 계룡산국립공원 터널공사 등 현재 국가가 수행 중이거나 계획 중인 대형 국책사업¹⁾들은 거의 예외 없이 사업을 추진하려는 쪽과 그것을 반대하는 주민·환경단체 사이에 첨예한 의견의 대립을 보이고 있다. 이들 사업은 하나 같이 환경에 중대한 영향을 미치고 국민 경제에도 엄청난 영향을 미치는 국가적 중대사업이다. 개발이든 환경보전이든 양쪽이 내세우는 목적은 모두 국민의 편익 증진에 두고 있다. 따라서 이러한 갈등은 쉽게 조정될 수도 있을 것 같지만, 현실적으로는 그렇지 못한 실정이다.

이런 가운데 국가의 국책사업이 환경단체의 반발이나 소송의 제기로 사업이 지연됨으로써 초래되는 국가의 경제적 손실은 엄청나며, 이는 결국 국민의 부담으로 돌아오게 될 것이다. 그리고 이들 사업을 둘러싸고 벌어지는 국민여론의 분열과 사회적 갈등은 국가적 역량을 분산시켜 사회의 통합을 해치는 요인이 되기도 한다.

새만금 간척사업²⁾은 2002년 5월부터 2년 10개월여에 걸쳐 재판이 진

1) 물론 '국책사업'이란 용어는 법적인 개념도 아니고, 그저 행정편의적인 용어에 불과하다. 하지만 국책사업이란 말을 유추하면 "국가예산을 사용하는 사업이거나 대규모 공공서비스를 공급함에 있어서 국가가 주도적으로 재원을 조달하여 시행하는 사업" 정도로 정의해 볼 수 있을 뿐이다. 김준규, "환경분쟁해결을 위한 행정절차법적 검토", 환경분쟁 해결을 위한 법적 과제(한국환경법학회 제79회 정기학술발표회, 2004. 12. 21) 발표논문, 50쪽 참조.

2) 새만금 간척사업 일시

1987년 12월 노태우 민정당 후보, 새만금 간척사업 공약발표 및 농림부 사업추진계획 발표

1991년 11월 새만금 간척사업 착공

1996년 5월 시화호 오염 사건 발생, 새만금 수질오염 공방

행된 것으로 2005년 2월 4일 1심 재판부인 서울행정법원 행정3부(재판장 강영호 부장판사)는 “사업의 타당성을 기대할 수 없다”면서, 사업계획을 변경하거나 취소하라는 취지의 사실상 원고 승소 판결을 내렸다. 그리고 경부고속철도 천성산 구간 터널공사는 법원의 1심 및 항고심 결정³⁾이 있었으나, 지율이라는 한 비구니승의 4차례에 걸친 목숨을 건 단식투쟁으로 사업의 차질이 불가피해졌다. 정부와 환경단체 대표로 구성되는 공동조사단이 터널 공사에 따른 환경영향을 다시 조사한다고 하지만, 그 방법이나 결과를 놓고 논란이 예상되며, 또 이 사건은 현재 대법원에 상고를 한 상태이므로 앞으로도 법정 공방이 계속될 것으로 예상된다.

그렇다면 국가가 수행하는 대규모 국책사업을 둘러싼 이러한 논란은 왜 일어나는 것일까. 아래에서는 우리 사회에서 대규모 국책사업과 관련하여 환경분쟁이 자주 발생하는 요인을 개관하고, 이어서 이들 분쟁에 대한 일반적인 환경분쟁 해결절차, 행정상 환경분쟁조정제도 및 환경분쟁과 중재제도에 대해 차례대로 검토해보고자 한다.

1998년 7월 새만금간척사업 백지화를 위한 시민위원회 발족 등 새만금 갯벌살리기 운동 전개

1999년 5월 새만금 민관공동조사단 구성 및 활동시작

2000년 3월 새만금 간척사업 반대 부안지역 1000인 선언 기자회견

2001년 8월 주민·환경단체 공유수면 매립면허 사업시행인가 처분취소 소송

2001년 11월 범종교인 2000명, 새만금 생명평화선언

2003년 3월 새만금 생명을 살리기 위한 3보1배(三步一拜)

2003년 7월 서울행정법원 새만금사업 잠정중단 결정

2004년 1월 서울고법 새만금 공사재개 결정

2005년 1월 17일 서울행정법원 새만금 소송 조정권고안 발표

1월 28일 정부, 행정법원 조정권고안 수용 거부

2월 4일 서울행정법원 1심판결

오마이뉴스 2005년 2월 4일자, “경제적 타당성 없어...사업계획 변경-취소하라” 기사 참조.

- 3) 소송의 경과 및 법원의 결정내용에 대해서는, 강재규, “환경법의 성격과 환경행정소송제도-도롱뇽 소송을 중심으로-”, 환경분쟁 해결을 위한 법적 과제(한국환경법학회 제79회 정기학술발표회, 2004. 12. 21) 발표논문, 25-42쪽 참조.

Ⅱ. 환경분쟁의 사회적 갈등 유발요인

1. 정부의 관료주의적이고 비민주적 정책결정

최근 주요사업이 환경단체의 반발에 부딪혀 사회적 갈등을 야기하는 것은 정부가 그러한 사업을 관료적이고 행정편의적으로 결정하여 일방적으로 사업을 추진해온, 즉 정부의 비민주적 정책결정에서 비롯되었다고 할 수 있다. 국가가 벌이는 대규모 개발사업은 그 사업으로 영향을 받게 되는 지역주민과 환경단체, 국가 등 사업주체 사이에 ‘개발’과 ‘환경보전’이라는 가치관의 차이, 개발로 인한 공익과 환경파괴로 야기될 환경이익침해라는 또 다른 공익간의 충돌, 또 사업으로 예상되는 국익과 사업의 수행으로 야기될 사인의 재산권 등의 침해라고 하는 공·사익의 충돌 등 서로 이해가 상충되는 경우가 대부분이다.

그럼에도 불구하고 정부가 사업을 계획하고 수행하는 과정에서 개발을 통한 국민의 편익증진에만 관심을 기울였을 뿐, 자연훼손이나 환경파괴에 따른 손실에 대해서는 제대로 평가를 하지 아니하거나, 또 그러한 국가적 중대사업을 결정할 때 사업 자체의 타당성이나 경제성, 환경성이나 시급성 등을 공정하고 객관적이며, 또 합리적이고 과학적으로 철저한 조사나 검증 없이 일방적으로 결정한 탓이 클 것이다. 더욱이 서로의 이해가 복잡하게 얽히고 충돌하는 대규모 국책사업과 같은 경우에는 특히 전문가, 환경단체, 이해관계자의 의견을 민주적 절차를 거쳐 충분히 수렴하여 사업계획이나 수행에 반영함으로써 사전에 이해의 조정이 이루어져야 하지만, 그간 정부의 관행은 그러하지 못한 것이 현실이었다.

2. 사회 민주화에 따른 국민의 환경·권리 의식의 제고

우리 사회가 전반적으로 민주화가 확대·강화되면서 국민의 환경의

식이나 권리의식이 크게 신장된 측면을 들 수 있다. 이전의 군사정권이나 권위주의 정권 시절, 국민들은 국가가 수행하는 대규모 국책사업으로 자신의 이익이 웬만히 침해받더라도 응당 감수하여야 할 것으로 생각하였으나 지금은 환경이 중시되는 시대이고, 국민들도 합리적이지 못한 국가사업에 대해서는 적극적으로 이익을 제기하는 시대로 접어든 것이다.

예컨대 고속철도 천성산 터널 관통사업은 환경영향평가를 거치긴 하였으나 국가행위의 적법성이 철저히 담보되지 못함으로써, 지울스님이 대표로 있는 천성산환경보전대책위원회의 실행행사에 부딪히고, 또 일명 ‘도롱뇽소송’이라는 ‘자연의 권리소송’이 제기되어 법정에서 다투어지고 있는 것이다.

지금까지 사인에게는 철저히하고 국가 등 법집행 주체에게는 느슨하였던 법치주의의 적용이 국가에도 강하게 요구되는 시대에 접어든 것이다.⁴⁾

- 4) 보도에 따르면, 「새만금 간척사업, 위도 핵폐기물처리장, 한탄강 댐 등 각종 환경 현안들이 해결하기 어려운 문제들로 대두되고 있는 지금, 공공기관이 환경영향평가를 무시하는 등 환경갈등을 부추기고 있는 것으로 드러나 충격을 안겨 주고 있다. 환경부가 2003년 8월 31일 한나라당 서병수 의원에게 제출한 자료에 따르면, 2002년과 2003년 상반기, 환경영향평가 대상 사업임에도 불구하고 평가 없이 사전 공사를 하다 적발된 21개 사업장 중 81%인 17개 사업의 주체가 공공기관인 것으로 드러났다. 부산지방국토관리청의 경북 원남-울진 국도 확·포장 공사, 경상남도가 주체인 경남 밀양-산외 도로 4차선 확장 공사, 울산지방해양수산청의 울산신항 건설사업, 한국수자원공사의 전남 탐진다목적댐 건설사업, 충청남도의 공구-동면 도로 확·포장 공사 등 공공기관이나 각 지방자치단체가 주체인 사업들이 법이 규정하고 있는 환경영향평가를 무시하고 난개발을 해온 것이다. 또 불법 사전공사를 한 민간사업 4건도 원주시가 승인한 석회석광산개발 사업, 전라남도가 승인한 골포장 건설사업 등이어서, 공공기관이 민간사업의 불법에 대한 감독도 제대로 하고 있지 않은 것으로 드러났다. 이외에도 환경영향평가 협의사항 이행여부 조사대상 8백개 사업장(공공 619개, 민간 181개) 중 미이행 사업장도 광주시, 농업기반공사, 대한주택공사, 육군본부, 한국고속철도공단, 한국토지공사 등 공공기관이 2백10개로 집계됐다. 이는 점점 대상 공공기관의 33.9%를 차지해 민간 사업장의 미이행률 27.1%(49건)을 크게 웃도는 것이다. . . . 현재 법이 규정하고 있는 사전환경성 검토나 환경영향평가는 정부나 지방자치단체가 각종 개발 계획을 수립한 뒤 실시하는 것이 대부분이다. 개발 계획 시행이 확정된 상태에서 환경 피해를 최소화하는 방안을 찾는 데 주안점을 두기 때문에, 환경부가 각종 개발 사업의 들러리 역할을 하고 있다는 비판도 있어 왔다. 각종 개발 사업을 둘러싼 환경갈등에 대해 환경부가 역할을 제대로 하지 못하는 것도 이런 제도적 한계 때문이란 지적이다. . . . 이렇게 사전환경성 검토나 환경영향평가의 영향

3. 합리적인 분쟁해결절차의 미흡

대규모사업과 관련하여 이해관계자간 물리적인 충돌이 자주 야기되는 이유는 합리적인 분쟁해결절차가 마련되어 있지 못한 데서 연유하는 바가 크다. 공공성이 강한 영역에서는 공익을 적절하게 지켜낼 수 있는 합리적인 소송제도 등 적절한 분쟁해결절차를 도입하여, 행정의 잘못된 정책수립이나 집행을 합법적으로 통제할 수 있어야 한다. 만일 공공성이 강한 영역에서 소송제도 등 적법절차를 통한 해결방안이 마련되어 있지 못하다면, 그 공공성으로 인하여 국민들의 다수가 힘을 결집하기 쉬워 불법시위 등 물리력을 활용하여 문제를 해결하려 할 것이다. 이는 국가 사회의 안녕이나 헌법의 법치주의 측면에서도 바람직한 현상이라 할 수 없다.⁵⁾

4. 환경법의 성격과 보호법익

환경법은 민법이나 행정법에 비해서 객관성과 공익성이 훨씬 강한 법이다. 환경법이 보호하고자 하는 법익(보호법익)은 개인의 이익보호에 있다기보다는 오히려 미래세대를 포함한 인류 전체의 이익, 나아가 생태계 자체의 이익, 지구의 이익보호에 중점이 두어진 고도의 공익성과 객관성을 띤 법률이라 할 수 있다. 지구온난화를 방지하기 위한 화석연료규제에 관한 국제조약⁶⁾, 오존층보호를 위한 프레온가스의 국제적인 이용규제, 희귀동식물 보호를 위한 국제조약과 국내법⁷⁾ 등은 현

력이 미비한 상황에서, 공공기관들은 '사업의 시급성'이나 '평가로 인한 시간지연에 따른 비용 증가' 등을 핑계로 우선 개발을 시작하고 분다는 것이다. 공공기관이 앞장서 환경영향평가를 무시하는 관행도 이런 법제도적 한계에서 비롯되었다는 지적이 설득력을 얻는 것도 이 때문이다.」프레스인 2003년 9월 1일자, “난개발 주범은 다름 아닌 공공기관”, 환경부 조사, “적발건수 81%가 공공기관” 기사 참조.

5) 강제규, 생태주의 환경법(세종출판사, 2002), 141쪽 참조.

6) 교토의정서는 지난 2월 16일 정식으로 발효되었다. 이에 관해서는 필자가 쓴 오마이뉴스 2005년 2월 16일자, “교토의정서, 대체에너지 활용기회로” 기사 참조.

재 지구상에 살아가는 인류, 그 중에서도 현재세대의 인류의 이익보호만을 염두에 두고 정립된 규범은 아닌 것이다. 즉 생태계 자체의 보호를 염두에 둔 규범이라고 할 수 있다.

또한 이들 규범들은 지금까지 인간의 이익보호에 중점을 둔 민법이나 상법과 같이 개인주의 또는 인간중심주의에 사상적 토대를 둔 것이 아니라, 미래세대를 포함하는 인류, 나아가 인간도 자연의 일부라는 생태주의(자연주의) 사상에 토대를 둔 규범이라 할 수 있다.

5. 환경법의 이념구현을 위한 현행 소송제도의 결함

우리나라의 현행 소송제도는 민사·행정소송 할 것 없이 어떤 사람의 위법한 행위로 법이 보호하는 이익을 침해받은 사람(자연인과 법인 등)만이 소송을 제기하여 상대방의 위법한 행위로 침해된 자신의 이익을 다룰 수 있는, 이른바 개인주의적이고 인간중심주의적인 소송제도가 중심을 이루고 있다.

행정소송을 예로 들면 시장이나 도지사가 도로건설공사허가를 하였을 때, 이를 법정에서 다투기 위해서는 그러한 허가가 개인의 권리의 이익을 침해할 정도로 구체적이어야 하고(처분성), 또 건축법이나 환경관계법 등 법규를 위반하여야 하며(위법성), 위법한 건축허가처분을 취소함으로써 자신에게 돌아올 법률상 이익이 있는 사람만(원고적격)이 소송을 제기할 수 있다. 예컨대 산 정상부분을 소유하는 개인이 행정청으로부터 위법한 골프장허가를 받아 골프장을 건설하더라도 이러한 공사로 직접적인 손해를 보는 사람이 없다면 이를 중지시킬 방법이 없는 것이다.

위에서 제시한 요소들을 소송요건이라 하는데, 이들 요건이 충족되

7) 2005년 2월 10일부터 '자연환경보전법'과 '조수보호 및 수렵에 관한 법률'의 야생동·식물의 보호·관리 규정을 통합하고, 미비점을 보완하여 제정한 '야생동식물보호법'이 발효되었다.

지 않으면 재판이 성립되지 않거나 문전박대 당하게 되며, 사실 이러한 조건들을 충족하기란 낙타의 바늘구멍 통과만큼 까다로운 것이다. 즉 어떤 법률이 국민들의 일반적 이익(공익)을 보호하려는 목적에서 행정청에게 다양한 의무를 부여하고 있을 때, 행정청이 법령이 부여한 여러 의무를 열심히 수행한 결과 일반인들이 얻는 이익은 반사적 이익에 불과하고, 행정청이 의무 이행을 게을리 하여 그러한 이익을 침해받더라도 이는 법이 보호하는 이익이 아니므로, 그러한 이익을 침해받은 사람은 소송을 제기하여 다툴 수 없게 된다. 다시 말해 보다 중요한 가치를 두어야 할 공익은 반사적 이익이라 하여 보호를 방치하는 소송구조를 하고 있는 것이다.

물론 민법이나 상법과 같은 법률은 개인의 이익을 보호하고 조정하기 위한 법이므로, 이러한 소송 구조를 통해서도 개인간의 이익 충돌을 충분히 조정할 수 있다. 그러나 행정의 목적은 공익의 실현에 있고, 공익의 실현에 봉사하는 법이 행정법이다. 그럼에도 불구하고 행정소송제도는 공익보호를 위한 제도라기보다는, 오히려 개인의 이익을 보호하는 주관적 기능에 중점을 두는 제도⁸⁾로 운용된다는 것은 문제가 아닐 수 없다.

그러므로 국가나 지방자치단체, 또는 기업이나 개인이 이들 환경법을 위반하여 환경이익(공익)을 침해하였을 때, 현행의 인간중심주의적이고 개인주의적인 소송제도를 통해서는 결코 객관적이고 공익적인 성격이 강한 생태의·지구익을 지켜낼 수 없을 것이고, 현행의 소송제도는 한계에 부딪힐 수밖에 없다. 따라서 이러한 이익을 침해받은 자는

8) 일반적으로 소송의 기능에는 주관적 기능(개인의 침해된 권리이익의 회복)과 객관적 기능(행정의 적법성 보장)이 있다고 말해지는데, 우리의 경우에는 주관소송의 비중이 압도적이어서 제도적인 측면에서도 균형을 상실하고 있는 것이다. 법치주의가 헌법의 기본원칙이고, 또한 오늘날 헌법상의 기본권의 성질도 객관적 성질(객관적 법질서)과 주관적 성질(개인의 주관적 공권)의 양면성을 갖는 것으로 이해되고 있다. 즉 국가작용의 적법성의 확보도 우리 헌법이 추구하고 있는 결코 경시될 수 없는 대원칙임에 틀림없다. 따라서 환경분야 등 특히 공공성이 강하게 나타나는 분야에서는 국가작용의 적법성을 담보할 수 있는 새로운 소송제도를 도입하여 대처하는 것이 헌법의 이념과도 합치하는 것이라 생각한다. 강제규, 앞의 생태주의 환경법, 141-142쪽 참조.

물리력을 발휘하여 자신의 뜻을 관철하여 들 것이다.

6. 정리

그래서 필자는 이러한 환경법의 성격과 이념을 제대로 구현하기 위해서는 그 이념과 성질에 타당한 공익적이고 객관적인 소송제도가 마련되어야 한다고 주장하는 것이다. 즉 국가나 지방자치단체, 또는 기업이나 개인이 환경법에 위반하여 환경파괴행위를 하는 경우에는 이 사회 구성원이면 누구나 그러한 공익의 향유자로서 소송을 제기하여 공익(환경이익)을 지켜낼 수 있어야 한다.

나아가 지금 전개되고 있는 도롱뇽소송과 같이 자연동식물도 법정에서 원고의 자격이 부여되어 자신의 이익을 위해 법정에서 설 수 있는 법제를 마련하는 것이야말로 환경법이 지향하는 이념이나 가치를 제대로 구현할 수 방안이라 생각된다.

환경윤리학이나 환경철학, 나아가 환경법학 등 여러 학문분야에서도 이러한 제도에 대한 윤리적, 철학적, 법학적 근거를 마련하기 위한 연구가 활발하게 전개되고 있다. 지구상의 생물들이 지금껏 진화되어왔듯, 헌법상의 기본권을 포함한 권리 역시 역사적으로 발전·진화되어왔다고 할 수 있다.

즉 예전에는 사람만이 권리의 주체로 보았으나, 지금은 사람이 아닌 법인이나 법인 아닌 단체라도 소송의 당사자로 인정하고 있는 것이 좋은 사례가 아닐까 한다.

구체적으로 환경법에서 환경파괴행위자에 대하여 “누구라도” 소송을 제기할 수 있다는 조항을 두는 것이다. 여기서 “누구”에는 자연동식물도 포함하는 것이 바람직할 것이다. 자연동식물은 사람처럼 법정에서 직접 자신의 이익을 다룰 수는 없으므로, 공익대표자(환경단체, 환경관련 학자, 환경법상 규제행정청 등)가 동식물을 대신하여 소송을 제기하는 구조를 생각해 볼 수 있을 것이다.

그런데 우리나라 법체계상 이러한 새로운 소송제도를 창설하는 것이 가능할까. 헌법 제101조 제1항은 “사법권은 법관으로 구성된 법원에 속한다”라고 하여, 헌법에 다른 규정이 없는 한 사법에 관한 권한은 원칙적으로 법원이 행사한다는 ‘법원사법의 원칙’을 규정하고 있다. 우리 헌법에서 규정하는 ‘사법’이 무엇인지에 대한 오늘날의 지배적인 견해는 사법을 실질적 의미로 파악하고, “사법이란 구체적인 법적 분쟁이 발생한 경우에 당사자로부터의 쟁송의 제기를 기다려 독립적 지위를 가진 기관이 제3자적 입장에서 무엇이 법인가를 판단하고 선언함으로써 법질서를 유지하기 위한 작용”이라고 보는 것이 일반적인 견해이다. 이 헌법 규정에 근거하여 법원의 권한을 정한 법원조직법 제2조 제1항은 “법원은 헌법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외한 일체의 법률적 쟁송을 심판하고, 이 법과 다른 법률에 의하여 법원에 속하는 사건을 관장한다”고 규정한다. 이에 따라 법원은 행정사건을 포함한 모든 법률적 쟁송에 관한 관할권을 가지며, 또 법률적 쟁송이 아니더라도 법원조직법과 다른 법률에 의하여 법원에 속하는 사건을 관할한다. 우리 행정소송법 제45조가 규정하는 민중소송과 기관소송이 후자의 예에 속한다. 또 현재 민중소송의 하나인 주민소송제도를 도입하기 위한 지방자치법 개정문제가 논의 중에 있다.⁹⁾

헌법과 법원조직법에 따르면, 이른바 환경보호를 위한 민중소송과 같은 객관소송의 창설은 입법정책의 문제로서 법제화의 가능성이 열려 있어, 그러한 제도의 도입여부는 우리의 의지에 달렸다고 할 수 있다.¹⁰⁾

이러한 문제는 소송 이외의 분쟁해결절차에서도 역시 유사한 문제가 제기된다고 할 수 있을 것이다. 예를 들면 행정소송(항고소송)의 경우 처분성 요건이나 원고적격 요건의 충족이 요구되는데, 행정심판 역시

9) 이에 대한 논의는, 강재규, “주민소송제도의 도입가능성과 요건”, 월간 자치행정 제193호(2004. 4), 13-16쪽 및 같은 잡지 “주민소송제도의 도입” 특집기획 수록 글 참조.
10) 필자가 쓴 오마이뉴스 2003년 12월 11일자, “도롱뇽 소송’은 자연의 권리소송 - 우리나라 환경보호법제의 문제점과 개선방안” 기사 참조.

처분성 요건이 충족되지 않거나 반사적 이익을 침해받은 자는 행정심판을 제기할 자격을 갖지 못하듯이, 다른 재판 외 분쟁절차에서도 이와 마찬가지로 배제될 것이기 때문이다.

아래에서는 장을 바꾸어 환경분쟁이 가진 특수한 성질을 살펴보고, 환경분쟁의 해결을 위해 활용되는 일반적인 분쟁해결절차는 어떠한 것이 있으며 그들 절차가 가진 문제점은 무엇인지 차례대로 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 일반적인 환경분쟁 해결절차

1. 환경분쟁의 특징

환경분쟁의 해결과 그 피해구제는 궁극적으로는 법원에서 사법절차를 통하여 해결되어야 하겠지만, 환경분쟁에 대해서는 행정에 의한 처리제도의 확립 필요성이 보다 강하게 요청된다. 우리 환경정책기본법 제29조 및 제30조, 환경분쟁조정법이 이를 규정하고 있는 이유는 무엇보다도 먼저 환경분쟁이 가진 특수한 성질에서 유래한다 할 수 있을 것이다.¹¹⁾

대부분의 환경분쟁은 (1) 복합적, 계속적 가해행위의 존재, (2) 가해자, 피해자 범위의 불명확, (3) 매개물을 통한 피해발생, (4) 피해의 광역성, (5) 피해의 다양성, (6) 가해자에 비해 피해자의 열악한 지위 등 여러 특징을 가지고 있다.

즉 이러한 특징로 말미암아 환경분쟁은 첫째, 분쟁의 당사자가 다수이며, 특히 가해자가 다수인 경우 책임분담이 불명확해지기 쉽다. 또한 가해자의 특징이 어려운 경우가 많으며 피해자 측에 불리하게 작용할

11) 公害等調整委員會, 公害紛争處理制度の歩み(昭和55年), 3쪽 참조.

우려가 크다.

둘째, 가해행위와 피해사이의 인과관계의 규명이 곤란한 경우가 많으며, 가해자가 책임을 부인하는 경우 피해자가 인과관계를 입증하여야 하지만, 전문적인 조사, 분석이 없이는 인과관계를 입증하기가 쉽지 않다.

셋째, 환경오염의 피해는 생명, 신체, 재산, 생활환경, 동식물 등 다방면에 걸쳐있고, 그 태양 또한 다양하다. 그러므로 사람의 생명, 신체 등 건강피해와 관련한 분쟁에 대해서는 특히 신속한 해결을 필요로 한다.

넷째, 피해자의 청구사항은 손해배상 청구 외에 조업에 관련된 사항, 설비의 개선에 관련된 것, 중지예 관한 것 등 복잡하게 얽혀있는 경우가 많다.

다섯째, 환경오염(파괴)으로 자연환경 그 자체가 오염, 파괴되는 경우도 있고, 지역사회 전체의 문제로서 다루어져야 할 것도 많다.

따라서 환경분쟁을 해결하기 위한 분쟁처리제도는 그러한 분쟁이 가지는 다양한 특질들을 충분히 감안하여 마련되어야 한다.

2. 환경분쟁의 일반적 처리현황

환경오염(파괴)과 관련된 분쟁은 (1) 민사소송[① 손해배상청구소송, ② 중지소송(방해배제청구소송, 채무불이행소송), ③ 국가배상청구소송¹²⁾], (2) 민사조정, (3) 행정상 화해의 중개, (4) 행정소송[④ 항고소송(취소소송·부작위위법확인소송·무효등확인소송), ⑤ 주민소송¹³⁾] 등을 통해 해결되어 왔지만, 어느 것이나 장단점을 동시에 지니고 있다.

환경분쟁해결제도의 역사가 길고 환경분쟁해결절차를 비교적 잘 마련해두고 있는 일본의 예를 들어보면 다음과 같다.

12) 우리나라의 경우 행정법학자의 다수견해는 국가배상청구소송을 행정소송의 당사자소송으로 파악하고 있지만, 소송실무에서는 민사소송으로 다루고 있다.

13) 일본의 경우에 그러하다. 우리나라도 주민소송법을 입안 중에 있다.

일본의 경우 초기에는 ①의 소송이 많았지만, 점차 ②, ③의 소송을 제기하는 사례가 증가하고, 최근에는 ④, ⑤의 소송을 활용하는 사례가 증가하고 있다고 한다. ②, ⑤의 중지소송은 예방소송으로서의 성격이 강하지만, 소송의 기간이 많이 걸려 소송의 진행 중에 사업이 추진됨으로써 예방효과는 그다지 크지 않다고 한다. 또 ②는 장래의 일에 대해 문제를 삼는 소송형태여서 입증의 곤란하고, ④는 소송요건(처분성·원고적격 등)이 지나치게 엄격하며, ⑤도 재무행위에 한정하고 있으므로 승소확률은 아주 낮은 실정이라고 한다.

①의 소송은 4대 공해소송에서 볼 수 있는 바와 같이 일본 공해법제의 개혁이나 공해행정에 커다란 영향을 미쳤다고 한다. ②-⑤도 매스컴이 소송의 내용에 대해 아주 적극적으로 보도함으로써, 환경문제에 대한 국민의식의 전환이나 환경보호활동에 크게 기여하였다고 한다. 또한 지금까지 행정정보의 비공개, 주민참가에 대한 소극적 자세였던 행정당국에 대해서, 이들 소송이 정보의 공개, 기업·행정과 주민사이에 적극적인 토론의 장인 포럼의 기능을 수행함으로써 그 의의는 컸다고 한다. 또한 최근에는 ①-③에 대해서도 화해의 사례가 증가되었는데, 이는 피해자의 조기구제가 중시되기 때문이라고 한다.¹⁴⁾

(1) 민사소송

민사소송은 민사소송법이 규정한 엄격한 절차에 따라, 개별 피해자가 특정 가해자를 상대방으로 하여 법원에 소를 제기하고, 일정한 주장과 이를 뒷받침하는 입증을 하고, 법원이 이에 대해 실정법을 적용하여 일정한 판단을 내림으로써 분쟁을 강제적으로 해결하는 방법이다. 환경분쟁을 해결하기 위한 수단으로서의 민사소송이 가진 문제점은 다음과 같다.

첫째, 가해자와 피해자가 다수인 경우 엄격한 절차에 따르게 되므로

14) 山村恒年, 環境法入門(昭和堂, 1999), 233쪽 이하 참조.

재판이 지연될 가능성이 크다.

둘째, 변론주의를 채택하므로 인과관계 해명, 피해 인정, 피해액 산정에 대한 입증책임을 피해자가 지므로 피해자에게 지나친 부담을 준다.

셋째, 피해의 태양이 다양하므로 교통사고소송과 같은 정형적인 처리가 곤란하다.

넷째, 3심까지 허용되므로 최종판결까지는 많은 시간과 비용이 든다. 다섯째, 소송 당사자간에 개별적, 상대적인 해결을 도모하므로 분쟁이 지역사회 전체의 사회문제로 대두된 경우에는 적절한 해결책이 되지 못한다.

(2) 민사조정

민사조정은 민사분쟁에 대해 당사자가 상호 합의하는 경우, 법원이 조리에 따라 적절한 해결책을 제시함으로써 분쟁을 해결하는 제도로서, 재판에 비해 확실히 탄력적으로 운용함으로써 간편하고 사회상규에 합치하도록 해결책을 도모할 수 있는 제도이다.

환경분쟁에 대한 민사조정의 문제점으로서의 첫째, 다양한 환경피해를 입증하기 위해서는 사실관계에 대해 조사를 위한 전문적 지식이 필요하지만, 이러한 점에 대한 충분한 체계가 정비되어 있지 못하다.

둘째, 민사소송과 마찬가지로 당사자간의 개별적, 상대적 해결방법에 불과하다는 문제점이 있다.

(3) 행정상 화해의 중개 등

일본에서는 공공용수역의 수질보전에 관한 법률, 대기오염방지법 및 소음규제법에 각각 당사자의 신청에 따라 도도부현지사가 중개원을 지명하여 중개원이 분쟁의 실태를 조사하고 민법상의 화해계약을 체결케 하는 제도가 있었지만, 일반적, 통일적인 제도로서 정비되지 못하고 그 권한도 미약하여 이용건수는 적었으며, 기대한 효과를 거두지 못하였다고 한다.¹⁵⁾

(4) 환경행정쟁송제도

환경오염이나 환경파괴에 대해 행정소송(항고소송)을 제기하기 위해서는 처분성, 원고적격, (협의의) 소의 이익,¹⁶⁾ 피고적격, 적절한 법원의 선택, 출소기간,¹⁷⁾ 소장의 형식 등을 충족하여야 한다. 이를 소송요건이라고 하는데, 소송요건이 충족되어야만 비로소 법원의 심리를 받을 수 있고, 이를 결하게 되면 재판은 중단되거나 문전박대를 당한다.

소송요건 중 특히 문제가 되는 것은 처분성과 원고적격이다. 처분성이란 행정청의 의사결정이 개인의 권리이익을 침해할 정도로 구체적이거나 하는 것이다.¹⁸⁾ 원고적격이란 사건과 아무런 관계를 갖지 않은 사람이 재판을 제기하는 것을 막는 역할을 하는 것으로, 소송의 제기가 가능한 것은 “당해 처분 또는 재결의 취소를 구함에 있어 법률상 이익을 갖는 자”에 한정된다는 것이다. 이 조문만으로는 개발허가처분 등을 다투는 경우 어떠한 주민에게 원고적격이 인정되는지 명확하지 않지만, 실제로는 수해피해가 예상되는 주민, 항공기의 이착륙에 의한 소음피해가 예상되는 주민, 원자력 사고에 의한 피해가 예상되는 주민 등 극히 일부의 자에 한하여 원고적격이 인정됨에 불과하다. 개발지역의 인근주민, 자연보호에 관심을 가진 시민, 환경보호단체나 학술단체 등이 이들 장애물을 극복하기란 사실상 불가능하다.¹⁹⁾

15) 이 외 각 지방자치단체가 조례 등으로 화해의 중개 등의 처리제도를 정한 사례가 있다. 사실상의 처리를 도도부현지사가 수행하여온 사례도 있었지만, 책임의 소재, 판단의 중립성 등에 대한 문제점이 있었다고 한다. 한편 일반적인 행정서비스의 일환으로서 환경오염에 대해서도 고충의 처리가 행하여지고, 1967년도(소화 42년)에는 전국적으로 약 3만 건에 달했다고 한다.公害等調整委員會, 앞의 책, 4쪽.

16) 협의의 소의 이익이란 재판을 계속함으로써, 구제되는 이익이 현재 존재한다는 것을 말한다. 재판 도중에 사정이 변하여 재판을 계속할 이익이 없어지면 재판은 중단된다. 예를 들면 건축공사가 완성되어버린 경우가 그에 해당한다. 소의 이익의 사후소멸이라고도 한다.

17) 일본의 경우 항고 소송 중 취소소송의 출소기간은 일반적으로 처분이 있었던 사실을 안 날로부터 3개월, 처분이 있는 날로부터 1년이다.

18) 최고재판소에 따르면 “공권력의 주체인 국가 또는 지방자치단체가 행하는 행위 중 그 행위에 의하여 직접 국민의 권리의무를 형성 또는 그 범위를 확정하는 것이 법률상 인정되고 있는 것”이 그것에 해당한다.

19) 예를 들면 최고재판소는 학술상 귀중한 유적이 파괴되는 경우에도, 문화재보호법의 목

우리 문화재보호법 제6조는 문화재청장이 문화재위원회의 심의를 거쳐 천연기념물(서식지, 번식지, 도래지를 포함)로 지정할 수 있다고 규정하고, 동법 제8조 제1항은 문화재청장은 천연기념물의 보호를 위하여 특히 필요한 경우에는 이를 위한 보호물 또는 보호구역을 지정할 수 있다고 규정하고 있다.

이들 동식물을 보호하기 위한 법률로는 위에서 든 문화재보호법 이외에도 조수보호 및 수렵에 관한 법률, 야생동식물보호법, 자연환경보전법, 자연공원법, 산림법 등 다수의 법률이 제정되어 있다. 조수보호 및 수렵에 관한 법률에 의한 조수보호구의 지정(제4조)이나, 자연환경보전법 제18조에 의한 생태계보전지역의 지정에 따라, 서식지 주변의 개발을 엄격하게 규제할 수도 있다.

그럼에도 불구하고 구역이나 지역의 지정이 되지 않거나 지연되는 것은, 구역이나 지역이 지정됨으로써 재산권의 행사에 제약을 받는 주민이나 자치단체의 동의를 받기가 어려운 점, 법률을 집행하여야 할 행정기관이 법률을 집행할 의사가 없다는 사실에 커다란 원인이 있다. 이와 같이 행정이 적극적으로 대책을 마련하지 않을 경우, 주민이 그것을 행정기관에 요구할 법적인 방법이 없고, 손을 놓고 기다릴 수밖에 없는 실정이다.²⁰⁾

또 국민들은 소송의 제기를 거리키는 경향이 강하다. 그 이유는 소송제기 절차가 까다롭고, 돈과 시간이 많이 들고 실제로 구제 받을 가

작은 문화재를 일반적으로 지키는데 있다고 하여, 이 법률은 연구자나 학술단체의 개별적 이익을 보호하는 법률이 아니므로, 그(그녀)들에게는 소를 제기할 자격이 없다고 하였다. 미국에서는 아무런 문제없이 원고적격을 인정하는 경우에 해당한다.

- 20) 이러한 문제점을 개선하고, 법률의 운용이나 집행에 주민의 의견을 반영시키는 효율적인 방안으로서의 다음과 같은 것을 들 수 있을 것이다. 첫째, 설명회, 공청회, 의견서제출 등 사전행정절차를 정비하고, 영향평가제도의 세밀한 손질이 필요할 것이다. 둘째, 행정에 대한 불복신청절차를 폭넓게 인정하는 방안이다. 미국에서는 국유림을 관리하는 농무성 삼림국의 규칙으로 불복신청절차를 규정함으로써, 주민의 의견반영의 수단으로서 널리 활용되고 있다. 셋째, 재판을 통한 행정의 적극적인 통제를 확대하는 것이다. 그를 위해서는 앞으로 원고적격, 소의 이익, 피고적격, 입증책임, 재판비용 등에 대한 대폭적인 개선이 요청된다. 강재규, 앞의 생태주의 환경법, 95쪽 참조.

능성이 낮기 때문일 것이다. 재판의 진행을 신속히 하고, 원고적격이나 처분성이라는 장애물을 완화하고 재판비용의 경감조치를 단행한다면, 자연보호나 소비자보호를 위해 소송제도를 활용하려는 사람은 늘어날 것이다.

이에 비해 미국에서는 행정소송의 원고적격을 다음과 같은 3가지 방법을 통하여 대폭적으로 완화하고 있다. 첫째, 일반적인 행정소송의 원고적격은 “사실상의 손해”를 입은 자에게도 인정한다. 이 요건은 “법적으로 보호된 이익의 침해가 구체적·개별적이며, 추측이나 가설이 아니라 현실적 혹은 급박한 것일 것”, “침해와 다툼의 대상이 된 행위 사이에 인과관계가 있을 것”이라는 요건을 충족하면 충분하다. 예를 들면 삼림육을 위해 삼림을 찾는 자나, 그들이 소속하는 단체에게는 그것만으로도 환경영향평가의 흠결을 다룰 수 있는 원고적격이 인정된다. 우리나라에서는 상상조차 할 수 없는 내용이다.

둘째, 19개의 연방환경법·자연보호법이 시민소송 조항을 두어 원고적격의 범위를 확대하고 있다. 법률에 따라 다소의 차이는 있지만, 예컨대 “희귀종자보호법(ESA)”²¹⁾은 “누구든지” 법률에 위반한 자(정부기관을 포함한다)에게 의무를 부과하고, 내무장관이 재량적이지 아닌 행위를 해태한 경우에 그것을 이행시키기 위하여 재판을 제기할 수 있다고 규정하고 있다. 완전히 무제한적이지는 않지만, 그 범위는 아주 넓다. 예를 들면 멸종위기종이 서식하는 국유림에서 나무의 벌목을 계획하고 있는 경우, 환경보호단체가 소송을 제기하여 이 계획을 변경시키는 것이 가능하다.

셋째, 미국의 많은 주에서는 미시간주환경보호법(MEPA), 미네소타주환경권법(MERA)을 비롯한 주민의 환경권을 보호하기 위한 다수의

21) Endangered Species Act. 1973년에 제정된 법률로, “미국 자연보호법의 정점에 위치하는 법률”, “세계에서 가장 규제가 엄한 야생생물보호법” 등으로 불린다. 1978년 연방대법원이 스네일 다투라는 물고기를 보호하기 위하여, 거의 완공된 TVA의 댐 건설 증지를 명함으로써 유명해진 법률이다. 그러나 규제가 엄격하여 산업계의 불만이 높다.

법률이 존재한다. 이들 법률에 따라 주민은 누구라도 “환경에 중대한 악영향을 미치는 (주의) 행위”를 다룰 수가 있다.

그럼 미국에서는 왜 이렇게 원고적격을 폭넓게 인정하는 것일까. 그 이유는 미국에서는 법률의 집행을 행정기관이나 법조에 독점시키는 것이 아니라, 일반시민도 법률의 집행에 참가하여야 한다는 사고가 뿌리깊기 때문이다. 의회가 아무리 훌륭한 법률을 만들더라도 행정은 그것을 적절히 집행하지 않으면 자연보호는 그림에 떡일 수밖에 없다. 그러한 때는 시민이나 환경보호단체가 재판을 통하여 행정으로 하여금 법률이 의도한 목적을 실현시키려는 것이다.²²⁾

이상과 같은 미국의 사례는 사법(司法) 영역에 있어서의 국민주권주의 및 참여민주주의의 실질적인 구현이 아닌가 한다. 우리나라 역시 국민주권주의나 민주주의원리는 헌법의 기본원리로 설명되지만, 입법, 행정 및 사법 등 국가작용을 대상으로 한 국민주권주의 및 민주주의원리의 관철은 상당히 미흡한 실정이다.

그런데 미국에서도 현재와 같은 제도가 정착되기까지는 주민이나 환경단체들의 활발한 환경운동이 전개되었고, 오늘의 제도는 그러한 환경운동의 산물이다. 미국에서 환경보호운동이 시작된 것은 1960년 무렵이지만, 당시 상황은 오늘날의 우리나라와 유사한 수준이었다. 정치적 거래에 익숙한 의회, 자연보호에 무관심한 행정, 옛날의 법 이론에 얽매인 고리타분한 법원 등이 그러했다. 법률이나 법 제도에 대한 주

22) 미국에서는 법무장관(Attorney General)에게 공익옹호를 위한 소송제기권을 부여하고 있다. 그래서 시민에게 널리 소송의 제기를 인정하는 이들 규정은 시민에게 “사적법무장관”의 지위를 부여한 것이라고 해석된다. 이러한 대표적인 사례를 소개하면 다음과 같다. 미국 서해안 북부 원생림에는 올빼미가 서식하고 있었다. 그러나 삼림벌채로 서식지가 위협을 받자, 환경보호단체는 내무성에 대하여 ESA의 보호대상으로 지정하도록 신청하였지만, 내무성은 이를 거부하였다. 그러나 법원은 내무성의 결정을 “전단적, 자의적”이라고 판단하여, 1990년 올빼미는 “회귀종”으로 지정되었다. 또한 삼림을 관리하는 농무성삼림국이나 내무성 토지관리국이 몇 번이나 벌채계획을 세웠지만, 매번 재판에 의하여 중단되고, 결국 풀린던 정권은 지금까지의 벌채량의 4분의 1정도로까지 축소한다는 타협안을 제시하였다. 이러한 일련의 소송은 미국 환경사 중에서도 가장 성공한 재판이라고 하고, 미국 재판제도의 사회적 역할을 공부할 때에 살아있는 교재로 활용된다.

민들의 불신·불만은 격화되어 있었다. 그래서 이러한 상황에 위기감을 느낀 법조·법률전문가들이 개혁안을 제시하고, 의회를 움직이고, 이를 주민이나 환경단체가 적극적으로 지원함으로써 오늘날의 환경행정소송제도를 가지게 된 것이다.²³⁾

다음으로 행정심판을 통한 환경분쟁의 처리실태에 대해서는 소송제도가 지닌 문제점과 큰 차이가 없으므로 여기서는 간단히 살펴보기로 한다. 행정청의 위법·부당한 처분에 대해서는 취소심판, 무효등확인심판, 의무이행심판을 제기함으로써 다룰 수 있다. 물론 현행 행정심판법상의 행정심판은 필요적 전치주의가 아니므로, 행정심판을 거치지 않고 바로 1심법원에 소송을 제기할 수 있지만(임의전치주의), 행정심판 절차의 간이 신속성, 저렴한 비용, 전문성을 갖춘 위원들로 중립적이고 객관적으로 구성된 위원회로부터 공정한 판단이 담보되는 장점 때문에 여전히 행정심판의 제기 건 수는 줄지 않고 있다. 행정청의 위법·부당한 처분으로 야기되는 환경분쟁은 이러한 행정심판제도를 통해서도 상당부분 해결되지만, 행정심판제도 역시 환경분쟁의 특수성으로 인한 소송제도가 가진 문제점을 해소하지는 못하는 실정이다.²⁴⁾

23) 이 글에서 소개한 미시간주환경보호법은 Sax교수(당시 미시건 대학 법학부)가 주민의 요구에 따라 기초한 것이지만, 1970년 4월 1일 주 의회의 하원에 법안이 제출되었을 때에는 “만우절의 조크”로 받아들여졌던 것이다. 그러나 주민단체, 환경보호단체가 맹렬한 운동을 전개함으로써, 법안이 성립된 것이다. 또한 미네소타주환경권법도 법률가협회의 젊은 변호사가 주민단체, 환경보호단체와 연대하여 운동을 진행시켜 주 의회에서 가결시킨 것이다. 강제규, 앞의 생태주의 환경법, 90-96쪽 참조.

24) 필자는 현재 부산광역시행정심판위원회 위원으로 4년째 활동을 하고 있는데, 행정심판위원으로서 사건을 심리·의결하면서 특이한 사실을 발견하였다. 지방자치체가 시행됨으로써 단체장을 주민이 직선하고 지역에서 건축 인·허가문제로 민원이 발생하면, 법령에 따라 적법하게 이루어진 인·허가신청에 대해서 단순히 민원제기를 이유로 거부처분이나 반려를 하는 단체장을 종종 찾아볼 수 있었다. 이는 지역 유권자의 표를 의식하여 법령에 따라 정당한 업무처리를 하여야함에도 그러하지 아니하고, 행정심판제도를 민원을 빙자한 책임회피수단으로 활용하는 사례를 종종 찾아볼 수 있었다. 현재로서는 이러한 행위를 방지할 수 있는 뚜렷한 방안은 없는 듯하다.

3. 새로운 환경분쟁 해결제도의 요청

이상에서 살펴본 바와 같이 환경분쟁의 해결을 위해 현재 일반적으로 활용되고 있는 분쟁처리절차는 환경분쟁의 특수성으로 인해 여러 가지 문제점을 내포한다. 즉 환경분쟁은 피해자의 열악한 지위와 그러한 분쟁이 지닌 사회적 성격 등에도 유의할 필요가 있지만, 사법구제만으로는 그러한 분쟁의 성격을 고려한 충분하고 적절한 구제제도로서의 기능을 수행해내지 못한다. 따라서 피해자의 재판을 받을 권리를 침해하지 않으면서도 피해자가 별도로 선택할 수 있는 행정적 분쟁해결절차의 도입 필요성이 제기된다. 게다가 개별규제법에 관련규정을 두어 개별적인 절차를 통해 분쟁을 해결하기보다는 실효성 있는 통일적인 분쟁처리제도를 두어 분쟁해결의 공정성을 도모하면서도 신속하고 원활한 분쟁처리가 필요한 것이다.

환경분쟁에 대한 재판이외의 행정상 분쟁해결제도에 대해서 장을 바꾸어 검토하기로 한다.

IV. 행정상 환경분쟁조정제도

1. 개설

(1) 행정상 분쟁해결제도의 필요성

앞에서도 이미 검토하였듯이 환경오염(파괴)으로 인하여 건강이나 재산에 피해를 입은 자는 가해자를 상대로 소송을 제기하여 손해배상을 청구하거나, 피해가 여전히 계속되는 경우에는 방지시설의 설치나 가해활동의 중지를 요구할 수 있다. 그러나 피해자가 법원에서 환경오염을 야기한 자의 책임을 추궁하여 현실적으로 구제를 받기란 결코 쉬

운 일이 아니다. 즉 가해자의 행위와 피해발생간의 인과관계를 증명함에 있어서 입증의 정도가 개연성의 정도로까지 낮아졌다 하더라도 과학적 조사능력을 갖지 못한 피해자로서는 인과관계의 증명이 결코 쉽지 않다. 피해의 정도에 대하여도 손해액의 산정에 관하여 피해자와 가해자의 의견이 날카롭게 대립하는 것이 통례이며, 최종판결을 받기까지는 소송기간이 지나치게 길다. 더구나 이러한 여러 가지 문제를 판단하는 데는 고도의 과학적인 자료나 조사가 요구되므로 전문가에 의한 많은 증언이나 감정이 필요하게 되어 소송비용도 많아지므로 소송구조제도를 이용한다하더라도 실제적으로는 사법절차는 자력이 모자라는 피해자의 긴급한 구제에는 그다지 도움이 되지 못한다.

종래의 사례를 보면 환경오염피해분쟁 가운데서 민사조정이나 소송과 같은 사법절차에 분쟁의 해결을 맡기는 사례는 극히 드물었고, 그 대부분은 행정기관의 사실상의 알선이나 권고에 의하거나 집단민원형식을 통해 해결해 왔다. 이러한 현상은 피해자의 대부분이 엄격한 절차와 비용·노력을 요하는 재판절차에 의하지 않고, 환경오염피해문제를 분쟁이 발생하기 전 단계에서 행정기관에 의한 간편한 절차에 맡겨 행정기관의 전문적 지식이나 공공기관의 신용 등에 의하여 간이·신속하고 저렴하게 해결하기를 원한다는 사실을 보여주는 것이다. 이러한 사실을 감안할 때 우리들은 사법구제와 더불어 환경분쟁에 대한 행정상 분쟁처리절차에 대해서도 그 중요성을 깊이 인식하지 않을 수 없다.²⁵⁾

(2) 행정상 분쟁조정제도의 방향

행정기관에 의한 분쟁조정제도는 기본적으로 비정규적 절차에 따르므로 환경분쟁의 해결이 자칫 타협으로 흘러 가해자의 책임을 애매하게 만들어 버릴 위험성이 크다. 그러므로 행정적 분쟁해결은 간이·신

25) 천병태·김명길, 환경법(삼영사, 2004), 302-303쪽.

속한 절차라는 장점을 살리면서도, 공정하고 타당한 해결을 도모할 수 있는 분쟁조정제도로의 준비가 필요하다.

환경정책기본법 제29조는 “정부는 환경오염으로 인한 분쟁이 신속하고 공정하게 해결되도록 하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다”고 규정하고, 동법 제30조는 “정부는 환경오염으로 인한 피해를 원활히 구제하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다”고 규정함으로써, 신속하고 적정한 환경오염피해분쟁의 해결을 위하여 정부에 행정상 절차의 준비를 의무화하고 있다. 이에 따라 환경오염피해분쟁조정법(1990. 8. 1, 법률 제4258호)을 제정·공포하여 환경오염으로 인한 피해의 조사와 그로 인한 분쟁을 신속하고 공정하게 해결할 수 있는 조정·구제절차를 마련하고 있는 것이다.

이와 같은 행정상의 분쟁조정제도는 행정이 가진 장점을 살리면서 사법구제의 결점을 보완하는 데 그 존재의의가 있으므로, 이를 제도화하여 운용함에 있어서는 그러한 점²⁶⁾을 충분히 고려하여야 한다.

이와 같은 요청에 따르면 행정상의 환경분쟁조정제도는 일종의 행정위원회에 준사법적 분쟁해결기능을 부여하여 환경분쟁을 소송외적 방법으로 해결하는데 그 취지가 있다.²⁷⁾

환경정책기본법 제29조와 제30조의 취지를 구체화한 환경분쟁조정제

26) 고려하여야 할 요소로는 ① 환경분쟁의 공평·타당한 해결을 도모하면서, 가능한 한 절차를 간이하게 하여 신속한 해결을 도모하여야 하며, ② 환경오염문제의 판단에는 고아범한 지역에 걸친 과학적인 조사를 요하는 것이 많으므로 행정상의 분쟁의 조정에는 행정기관이 지닌 조사자료와 과학적 지식·정보를 충분히 활용할 수 있어야 하며, ③ 환경오염피해의 구제는 당사자 개인의 문제임과 동시에 상당한 범위에 걸친 피해자 전체의 문제이고, 나아가 환경오염이라고 하는 지역사회전체와 관련한 문제이기도 하므로, 환경분쟁조정이 당사자 개인의 구제에 도움을 줄 수 있을 뿐만 아니라, 거기에서 얻은 자료나 정보를 행정시책에 적합하게 반영하여 지역의 환경오염방지에 도움이 될 수 있는 절차를 정비할 수 있어야 하는 것이다. 앞의 책, 304쪽 참조.

27) 환경분쟁조정제도를 종전의 ‘공해의 시대’에서는 공해피해로부터의 구제라는 형태로 분쟁을 해결하는 것이 중심과제였다면, 오늘날의 ‘환경의 시대’에는 사회의 다양한 이익과 환경이익의조정이라는 분쟁처리형태가 중심과제라는 시각에서 ‘구제에서 조정으로’라는 인식의 전환에 따른 것이라고 보는 견해가 있다. 南博方, “二十周年を迎えた公害調整委員會”, *ジュリスト* 1992. 9, 30쪽.

도로서는 현재 환경분쟁조정법이 일반법으로 시행되고 있다. 환경분쟁조정법은 환경분쟁의 알선, 조정 및 재정에 관한 사항과 그 절차를 규정하고 있다.

환경오염피해분쟁조정법은 1990년 8월 1일(법률 제4258호) 제정·시행되어오다 분쟁의 신속한 해결 및 분쟁조정의 실효성을 확보하기 위하여 피해분쟁조정대상을 확대하고, 위원회의 직권조사권 및 피신청인 경정에 관한 규정을 신설하며, 기타 시행상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위하여 1995년 12월 29일(법률 제5097호)에 제1차 개정을 하였으며, 환경분쟁을 신속·공정하게 해결하고 그 실효성을 확보하기 위하여 환경분쟁조정의 대상을 확대하고, 다수인 관련분쟁의 조정에 관한 규정을 신설하는 등 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위하여 1997년 8월 28일에 환경분쟁조정법(법률 제5393호)으로 전문개정을 하였다.²⁸⁾

그리고 2002년 12월 26일에 지방환경분쟁조정위원회를 활성화하고 주민불편을 해소하기 위해 중앙환경분쟁조정위원회만 수행하던 재정기능의 일부를 지방환경분쟁조정위원회에 부여하고, 국가를 당사자로 하는 분쟁의 조정수행자를 환경부장관으로 하며, 조정절차는 당해사건의 소관 행정청의 소속공무원이 수행하도록 하고, 조정절차 중 일부 경미한 사항에 대해서는 환경분쟁조정위원회가 결정하지 아니하고 위원회의 위원장이 결정하도록 함으로써 절차를 간소화하는 등 조정의 실효

28) 전문개정된 환경분쟁조정법의 주요내용으로는 ① 환경시설의 설치·관리에 관한 환경분쟁과 국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하는 환경분쟁도 조정대상에 포함하여 환경분쟁조정의 대상을 확대하고(법 제2조 제2호), ② 환경분쟁조정위원회는 피해의 제거 또는 예방을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계행정기관의 장에 대하여 원인자에 개선명령·조업정지명령 등의 필요한 행정조치를 취하도록 권고할 수 있으며(법 제18조 제2항), ③ 피신청인도 선정대표자제도를 이용할 수 있도록 하여 다수인이 관련된 분쟁을 신속·원활하게 조정할 수 있도록 하고(법 제19조), ④ 일정한 요건을 갖춘 환경단체는 중대한 자연생태피괴로 인한 피해가 발생하였거나 발생할 위험이 현저한 경우에는 환경분쟁조정위원회의 허가를 받아 분쟁당사자를 대리하여 조정을 신청할 수 있도록 하고(법 제26조), ⑤ 다수인에게 동일한 원인으로 인한 환경피해가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우에는 그 중의 1인 또는 수인이 대표당사자가 되어 조정을 신청할 수 있도록 하였다(법 제46조 제1항).

성을 확보하고, 현행제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하는 환경분쟁조정법의 일부개정이 있었다.

이 외에도 행정상의 분쟁조정제도로서 광업법에 의한 광해조정제도(동법 제97조), 수산업법에 의한 수질오염에 의한 어업피해조정제도(동법 제89조-제91조), 원자력손해배상법에 의한 원자력손해조정제도(동법 제15조) 등 개별법에서 특수한 제도에 관한 규정을 두고 있다.

2. 현행 환경분쟁조정법의 문제점과 개선방안

환경분쟁의 조정 기타 관련사무를 관장하기 위한 기구로는 중앙환경분쟁조정위원회(중앙조정위원회)와 지방환경분쟁조정위원회(지방조정위원회)가 있다. 중앙조정위원회는 환경부에 설치하고, 지방조정위원회는 특별시·광역시 또는 도에 설치한다(제4조).²⁹⁾

그런데 환경분쟁의 중요성과 분쟁사안이 여러 부서에 관련되는 점을 고려할 때 분쟁의 원활하고 합리적인 해결을 위해서는 중앙조정위원회는 국무총리행정심판위원회와 마찬가지로 국무총리 산하에 설치하는 것이 바람직하다고 본다.

동 법률에 따르면 중앙조정위원회는 위원장 1인을 포함한 9인의 위원으로 구성하며, 그 중 상임위원은 3인 이내로 하도록 하고, 지방조정위원회는 위원장 1인을 포함한 9인 이내의 위원으로 구성하되, 위원

29) 일본의 경우에는 중앙에 공해등조정위원회(중앙위원회)를 두고 있다. 이는 국가행정조직법 제3조의 기관으로 위원회와 6인의 위원은 양 의원의 동의를 얻어 내각총리대신이 임명한다. 임무는 대기오염에 의한 만성기관지염이나 수질오염에 의한 미나마타병·이타이이타이병에 대하여, 사람의 사망 또는 중대한 신체상의 장애가 생긴 경우, 또는 대기·수질오염으로 동식물 또는 그 생육환경에 미치는 피해가 5억엔 이상인 경우나 현재적 항공기·신칸센소음분쟁을 취급한다. 자치단체 공해고충처리의 지도도 행한다. 이들 위원회가 취급하는 것으로는 조정이 가장 많다고 한다. 도도부현은 조례로 공해심사회를 둘 수 있다(공해분쟁처리법 제13조). 위원은 직권행사의 독립성을 가지며, 지사의 감독을 받지 않는 독립위원회이다(동법 제14조, 제16조). 전형 7공해의 분쟁을 처리한다. 최근에는 발생원 대책을 요구하는 경우가 많다고 한다. 山村恒年, 環境法入門(昭和堂, 1999), 224-225쪽.

중 상임위원은 1인을 둘 수 있도록 하고 있다.

그런데 위원회 결정의 공정성, 중립성 및 객관성을 담보하기 위해서는 행정심판위원회처럼 외부인사의 구성비율이 높게 구성되도록 법제화하는 것이 필요하다.

당사자 등과 관련하여서도 법률은 환경단체에 대하여, ① 민법 제32조의 규정에 의하여 환경부장관의 허가를 받아 설립된 비영리법인이며, ② 정관에 의하여 환경보호 등 공익의 보호와 증진을 목적으로 하는 단체이며, ③ 구성원이 100명 이상이며, ④ 신청일 현재 법인으로서의 자연환경분야 활동실적이 3년 이상이며, ⑤ 3개 이상의 특별시·광역시 또는 도에 분사무소를 두고 있어야 하는 요건을 갖추면 중대한 자연 생태계 파괴로 인한 피해가 발생하였거나 발생할 위험이 있는 현저한 경우에는 위원회의 허가를 받아 분쟁당사자를 대리하여 위원회에 조정을 신청할 수 있다. 이 경우 대리인의 권한을 서면으로 소명하여야 하며, 신청의 철회 등 대리인의 일정한 행위에 대하여는 특별히 위임을 받아야 한다(법 제26조, 영 제20조)고 규정하는데, 물론 환경단체가 분쟁당사자를 대리할 수 있도록 한 것은 진일보한 것으로 볼 수 있지만, 환경분쟁이 지역사안일 경우 지역에서 활동을 하는 단체가 소규모일 경우에는 대리할 수 없는 문제가 있어 대리할 수 있는 단체의 요건이 엄격하고, 또 대리가 아닌 직접 당사자로서 조정을 신청할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 본다.

V. 환경분쟁과 중재제도

1. 재판 외 분쟁해결제도로서의 중재

앞에서 살펴본 바와 같이 분쟁의 해결을 위해서는 일반적으로 소송

제도가 활용되지만, 급격히 증대되는 전문적이고 기술적인 분야의 모든 분쟁을 수용하기에는 한계가 있다. 그래서 최근에는 신속하고 저렴한 소송 외 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution : ADR)를 활용하는 사례가 늘고 있다. 이와 같이 당사자들이 스스로 분쟁을 해결할 수 있도록 도와주는 제도를 자주적 분쟁해결제도라 하며, 여기에는 알선(斡旋), 화해(和解), 조정(調停), 중재(仲裁), 재정(裁定) 등이 포함된다.

중재(Arbitration)³⁰⁾란 분쟁 당사자간의 중재계약에 따라 사법상의 법률관계에 관한 현존 또는 장래에 발생할 분쟁의 전부 또는 일부를 법원의 판결에 의하지 아니하고 사인인 제3자를 중재인으로 선정하여 중재인의 판정에 맡기는 동시에 그 판정에 복종함으로써 분쟁을 해결하는 자주적 분쟁해결제도의 하나이다.³¹⁾ 아울러 국가공권력을 발동하여 강제집행을 할 수 있는 권리가 법적으로 보장된다.

이러한 중재제도의 장점으로는 단심제, 신속성, 전문성, 비공개성 등을 들 수 있다. 또한 중재판정은 ‘외국중재판정의 승인 및 집행에 관한 UN협약(일명 New York협약)’에 따라 외국에서도 중재판정의 승인과 강제집행이 보장된다.

계약에 의한 사법상 법률관계를 당사자 스스로 자율적으로 형성하도록 인정하고 있는 사적자치(私的自治)의 원칙에 따라, 당사자가 자유로이 처분할 수 없는 법률관계(형사사건, 행정사건 등)는 중재의 대상이

30) 우리 중재법 제3조 제1호는 “‘중재’라 함은 당사자간의 합의로 사법상의 분쟁을 법원의 재판에 의하지 아니하고 중재인의 판정에 의하여 해결하는 절차를 말한다’고 하고, 동조 제2호는 “‘중재합의’라 함은 계약상의 분쟁인지의 여부에 관계없이 일정한 법률관계에 관하여 당사자간에 이미 발생하였거나 장래 발생할 수 있는 분쟁의 전부 또는 일부를 중재에 의하여 해결하도록 하는 당사자간의 합의를 말한다’고 규정하고 있다.

31) 중재란 분쟁의 당사자 쌍방이 법원에서 재판을 받을 권리를 포기하고, 분쟁의 해결을 제3자(중재기관)에 맡겨서, 그 판단에 따를 것을 약속(중재계약)함으로써 분쟁을 해결하는 것을 말한다. 중재는 분쟁당사자가 법원에 출소할 권리를 포기하는 것과 같은 중요한 내용을 포함하는 중재계약이 전제됨과 동시에, 중재판단이 확정판결과 동일한 효력을 가지므로, 그만큼 엄격한 절차가 요청된다. 따라서 일본 공해분쟁처리법에서도 민사소송법 제8편의 중재에 관한 규정의 대부분이 준용된다. 公害等調整委員會, 公害紛争處理制度の歩み, 25쪽.

되지 않는다.³²⁾

이러한 장점이 많은 중재제도를 활용하기 위해서는 우선 계약 체결 시 당사자간에 중재합의(계약)가 있어야 한다. 중재제도가 미국 등 서방 선진국에는 정착되어 있으나 우리나라에서는 그 인식의 부족으로 아직까지 활용이 미흡한 실정이다.

하지만 오늘날 대규모 국책사업 등을 둘러싸고 국가·사업시행자와 주민·환경단체 사이에 벌어지는 첨예한 사회적 갈등을 효과적으로 해결하기 위해서는 이러한 다툼을 중재할 수 있는 기관을 법령으로 규정하고, 각 당사자가 중재계약을 통해 분쟁을 적극적으로 해결할 수 있는 방안의 도입도 입법적으로 적극 고려해 볼 만할 것이다.

2. 환경분쟁과 중재제도

그런데 우리나라 환경분쟁조정법은 환경분쟁을 해결하기 위한 소송외 분쟁해결제도로서의 중재제도를 규정하고 있지 않다. 우리나라와는 달리 일본의 공해분쟁처리법은 공해분쟁처리 형식으로 알선, 조정, 중재 및 재정의 4종류를 두고 있다.

중재란 분쟁당사자의 쌍방이 미리 제3자의 판단에 복종할 것을 약정하여 제3자에게 분쟁의 해결을 위임한 것을 말한다. 분쟁당사자가 중재계약을 체결하여 심사회 등에 일단 중재를 청구한 이상에는 그 판단은 확정판결과 같은 효력을 가져 양당사자를 구속하고, 특단의 사정이 없는 한 당사자는 중재판단에 대하여 불복을 신청할 수 없다(일본 공해분쟁처리법 제41조, 민사소송법 제800조·제801조).³³⁾ 일본의 경우 환경분쟁과 관련한 중재의 실적을 살펴보면 조정이나 중재를 신청한 내용으로서는 손해배상청구의 형태를 취한 것이 많았다고 한다. 일본

32) 그런데 오늘날 공사법의 구분도 상대화되어가는 입장에 있으므로, 굳이 행정사건과 민사사건을 엄격히 구분할 필요가 있는지에 대해서는 검토의 여지가 있을 것이다.

33) 천병태 외, 앞의 책, 352쪽 참조.

에서 이루어진 중재사건으로는 1975년 12월 공해분쟁처리법 시행 이후 처음이자 유일한 신청이 있었는데, 이는 후쿠오카시의 주민 한 사람이 일본 국유철도를 상대방으로 하여 수질오염으로 인한 건강피해를 주장하면서 약 4,200만엔의 손해배상을 청구한 사건으로서 1976년 4월에 청구를 기각하는 판단을 내려 종결되었다고 한다.³⁴⁾

그러나 환경분쟁처리제도는 당사자가 상호 양보를 통해서 사건의 합목적적인 해결을 도모하는 것이므로, 금전배상뿐만 아니라 계속되고 있는 환경오염원인의 제거 및 중지나 장래에 발생할 피해의 예방을 위하여 적절한 방제시설의 설치, 원·연료의 개선, 조업시기의 변경이나 조업정지, 나아가 공장이전 등과 같이 재판으로 해결하기 곤란한 요구에 대한 분쟁해결을 위한 수단으로서 유용한 제도이다.³⁵⁾

또한 조정위원회나 심사회가 분쟁처리를 통하여 환경오염방지에 관한 행정시책의 개선에 대하여 의견을 가지고 있는 경우에는 이것을 관계 행정기관의 장에게 제출할 수 있다(일본 공해분쟁처리법 제48조). 이 제도는 종래 그다지 중시되지 않았으나, 환경분쟁을 계기로 하여 알려진 환경오염방지 행정상의 결함을 적절히 개선하고자 하는 것이고, 환경분쟁의 처리와 환경오염방지행정을 연결하는 유기적인 통로로서 중시되고 있다.

3. 중재제도의 환경분쟁 해결을 위한 효용성

이미 검토한 바와 같이 우리나라 환경분쟁조정법은 환경분쟁해결을 위한 수단으로서 알선·조정·재정제도를 두고 있지만, 중재제도에 대해서는 규정하고 있지 않다. 하지만 중재에 관한 일반법인 중재법이 제정되어 있고, 중재제도가 분쟁의 해결에 사적자치의 원칙을 존중하면서 당사자가 자유로이 선택할 수 있는 제도이므로, 당사자가 중재를

34) 公害等調整委員會, 公害紛争處理制度の歩み, 49쪽 참조.

35) 천병태 외, 앞의 책, 356-357쪽.

희망하는 경우 분쟁해결수단으로서 중재제도를 배제하는 것은 아니라고 본다.

물론 중재법 제1조는 “이 법은 중재에 의하여 사법상의 분쟁을 적정·공평·신속하게 해결함을 목적으로 한다”고 규정하고 있어, 그러한 분쟁이 사법상의 분쟁이 아닐 경우에는 중재로써 분쟁을 해결할 수 없다는 한계는 있다.³⁶⁾ 즉 국가나 지방자치단체 등이 당사자로 되어 있는 분쟁(행정법관계)으로서 그것이 행정법(공법)상의 분쟁인 경우에는 환경분쟁조정법상의 조정이나 재정절차를 통해 해결이 가능할 것이다.³⁷⁾

하지만 앞서 보았듯이 환경분쟁조정법의 전면 개정으로 조정이나 재정의 효력은 당사자간에 조정내용이나 재정내용과 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 보기 때문에,³⁸⁾ 법원의 확정판결과 동일한 효력을 가지는 중재판정의 효력(중재법 제35조)에 비해 법적 구속력이 약한 것이 사실이다.

중전의 구 환경보전법상의 조정제도에서는 조정조서에 민사소송법 제206조의 규정에 의한 화해조서의 효력과 동일한 효력, 즉 확정판결과 동일한 효력을 부여하고 있었으나(동법 제59조 제3항), 환경오염피해분쟁조정법은 조정안에 대한 효력이 “조정안과 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 본다”고 하여 민사조정과는 달리 합의에 대하여 강제력을 부여하지 않았다. 이후 환경오염피해분쟁조정법의 개정으로 구

36) 일본의 중재법에서는 당사자가 화해할 수 있는 사항으로서, 당사자가 그 의사만으로 처분할 수 있는 사항으로 해석되므로 이 점에서는 일본법과 한국법은 일치하고 있다. 또 “사법상의 법률관계”에 한정하고 있는 점에 대해서도 일본법에는 공법상의 재산관계에서도 공서양속 및 법률의 요청에 따른 예외가 없는 한, 중재계약을 대상으로 해서 얻을 수 있다고 하는 것은 극히 예외적인 것이고, 이 점에서도 일본법과 큰 차이가 있는 것은 아니다. 장문철 외, UNCITRAL모형중재법의 수용론(세창출판사, 1999), 214쪽.

37) 1997년 8월 28일 환경분쟁조정법의 개정(법률 제5393호)을 통해 국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하는 환경분쟁도 조정대상에 포함함으로써 환경분쟁조정 대상을 확대하였다(환경분쟁조정법 제2조 제2호).

38) 환경분쟁조정법 제33조 제1항, 제2항, 환경분쟁조정법 제42조.

환경보전법과 같이 조정조서에 재판상 화해조서와 동일한 효력을 부여 하였으나(동법 제23조), 환경분쟁조정법으로 전면 개정하면서 다시 조정과 재정의 효력을 조정조서나 재정조서와 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 보고 있다. 이는 행정절차에 의한 분쟁의 해결방법에 확정판결과 같은 효력을 부여함으로써 당사자의 재판청구권을 침해할 우려가 있다는 판단에서 지금과 같이 개정한 것으로 보인다.

아무튼 우리나라의 현행 환경분쟁조정법상 알선·조정·재정제도는 재판의 전심절차로서 허용되는 것이고(특별행정심판절차), 또 이 법률이 조정제도를 규정하고 있지는 않지만, 그것이 사법상의 분쟁이고 중재법상의 중재대상이 되는 분쟁이라면 당사자의 선택에 의해 중재를 통한 분쟁해결도 가능하리라 생각한다.

VI. 맺음말

본 글에서는 최근 우리나라에서 빈발하고 있는 국책사업들을 둘러싼 다양한 환경분쟁이 왜 사회적 갈등으로 치닫는가 하는 의문을 제기한 후 그 요인들을 분석해 보았으며, 그러한 사회적 갈등의 유발요인은 위에서 제시한 것 이외에도 환경분쟁이 가진 특질에서 연유하는 바가 크다는 사실도 아울러 검토해보았다.

다양한 특질을 가진 환경분쟁을 신속하고 효율적으로 해결하기 위해서는 그 특수성에 맞는 다양한 분쟁해결제도가 마련되어야 한다. 기존의 민사소송이나 민사상 화해, 행정쟁송제도도 이들 분쟁들을 원만하고 효율적으로 해결하는 데에는 여러 가지 한계를 안고 있다는 사실에 대해서도 살펴보았다.

이러한 문제점을 극복하기 위해 마련된 분쟁해결제도가, 환경분쟁조정법상 인정되는 알선·조정·재정제도와 같은 행정절차를 활용한 분

쟁해결절차이다. 이미 검토한 바이지만, 우리나라 환경분쟁조정법은 일본의 공해분쟁처리법과는 달리 환경분쟁 처리제도로서 중재제도는 규정하지 않고 있다. 하지만 우리나라도 중재에 관한 일반법인 중재법이 제정되어 있으므로, 중재법상의 중재를 통한 해결이 가능한 사적 분쟁에 대해서는, 당사자의 선택에 따라 중재제도를 통해서도 분쟁의 해결이 가능하다고 본다.

하지만 중재법은 중재의 대상을 “사법상의 분쟁”으로 한정하고 있어서, 중재판정의 효력이 법원의 확정판결과 같은 것으로 보아 분쟁의 신속하고 간편한 분쟁해결이라는 중재제도의 장점을 활용할 수 있는 범위가 좁다는 문제점을 안고 있다. 즉 많은 환경분쟁이 국가나 지방자치단체의 공공사업과 관련하여 발생한다는 점을 고려하면, 중재제도의 적용범위를 행정법상의 분쟁에까지 확대하는 방안도 고려할 필요가 있다고 본다.

환경분쟁조정법의 개정으로 국가나 지방자치단체를 당사자로 하는 분쟁도 조정대상에 포함하고 있으나, 그 효력에 법적 구속력을 부여하지 않아 분쟁해결수단으로서의 실효성에는 의문이 제기된다. 따라서 환경분쟁조정법상 조정이나 재정의 효력에도 확정판결과 같은 효력을 부여하는 방향으로 환경분쟁조정법을 개정하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

물론 구법에서는 조정의 효력에 확정판결과 같은 효력을 부여하였으나, 행정절차를 통한 결정에 판결과 같은 효력을 부여하는 것은 국민의 재판청구권을 침해할 우려가 있다는 이유로 지금처럼 개정한 것에 전혀 설득력이 없지는 않지만, 조정이나 재정에 대해서도 불복할 수 있는 길이 열려 있고 소송도 허용되므로, 당사자가 조정이나 재정의 내용에 대하여 자유로운 의사로 수용한다면, 거기에 판결과 같은 효력을 부여하더라도 큰 문제는 없을 것으로 보기 때문이다.

우리나라에서 최근 문제되고 있는 새만금 사건, 경부고속철도 천성산 관통터널 사건, 부안군 핵폐기물 처리장 사건, 계룡산국립공원 관통

터널 사건 등도 객관적이고 중립적으로 구성된 분쟁해결기구를 통해 분쟁을 합리적으로 해결할 수 있는 길이 없지는 않을 것이다. 점증하는 사회적 갈등을 해결하기 위해 사회적 합의기구를 만들어 갈등을 해결해나가려는 정부의 다양한 시도도 필요할 것이다:

이상과 같은 사회적 갈등을 해소하기 위해서는 미흡한 제도를 정비해 나가는 일도 필요하지만, 분쟁당사자의 합의를 전제로 한 보다 탄력적인 분쟁해결기구의 구성 가능성을 법제화하는 방안도 필요하리라 본다.

필자가 살고 있는 지역에서도 경전철 건설문제, 쓰레기소각장의 다이옥신 배출문제, 감염성폐기물 소각장 설치문제,³⁹⁾ 골프장 건설문제 등 다양한 환경분쟁과, 환경분쟁은 아니지만 임대주택의 임대료 인상과 관련한 임대인·임차인간의 갈등⁴⁰⁾, 납골당 설치와 관련하여 공설이나 사설이냐의 문제⁴¹⁾, 지역의 고교평준화 문제 등 수많은 분쟁들이 발생하고 있다.

이들 사건들은 행정측과 시민단체간, 사인(기업) 대 사인(주민)간, 주민 대 주민간 이해관계가 첨예하여 심각한 갈등을 야기한다. 이들 분쟁에 대해서는 당사자간의 타협을 통한 정치·행정적 합의를 도출하여 분쟁을 해결하는 방안도 무의미하지는 않겠지만, 이러한 방식은 장시간의 물리적인 충돌을 야기한 후 양측 힘의 불균형으로 한쪽 일방은 승복이 어려운 결정을 수용할 수밖에 없는 경우도 종종 발생한다.

따라서 분쟁이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우, 양측이 수용할 수 있는 객관적이고 중립적인 분쟁해결기구를 만들어 양측의 의견을 충분히 수렴하고 양 당사자가 주장하는 바의 사실관계를 객관적이고 공정하게 조사하여 당사자의 상호 양보를 이끌어 분쟁을 합리적으로

39) 이 문제는 지역의 시민단체들과 주민, 나아가 지역사회의 포럼을 통하여 지역여론을 환기함으로써, 사업자가 사업을 포기하였다.

40) 이 문제 역시 시민단체와 지역사회 포럼을 통해 여론을 환기함으로써, 임대인의 양보를 이끌어 임대료 인상을 동결시킨 바 있다.

41) 시측은 민자유치를 통한 사설 화장장을 고집하였으나, 의회의 특위 구성과 시민단체의 활동을 통해 시가 입장을 바꿔 공설 화장장으로 건설하였다.

해결할 수 있는 탄력적인 기구의 구성도 고려해볼만하다고 생각한다.

참 고 문 헌

강재규, “주민소송제도의 도입가능성과 요건”, 월간 자치행정 제193호 (2004. 4).

_____, “환경법의 성격과 환경행정소송제도-도롱뇽 소송을 중심으로-”, 환경분쟁 해결을 위한 법적 과제(한국환경법학회 제79회 정기학술발표회, 2004. 12. 21).

_____, 생태주의 환경법(세종출판사, 2002).

公害等調整委員會, 公害紛争處理制度の歩み(昭和55年).

길준규, “환경분쟁해결을 위한 행정절차법적 검토”, 환경분쟁 해결을 위한 법적 과제(한국환경법학회 제79회 정기학술발표회, 2004. 12. 21).

南博方, “二十周年を迎えた公害調整委員會“, ジュリスト 1992. 9.

山村恒年, 環境法入門(昭和堂, 1999).

장문철 외, UNCITRAL모델중재법의 수용론(세창출판사, 1999).

전병성, “환경오염피해분쟁조정법”, 사법행정 1992. 9.

천병태·김명길, 환경법(삼영사, 2004).

ABSTRACT

Environmental Disputes and Arbitration Systems

Jae-Gyeu Kang

In modern society, there is given rise to a lots of environmental controversies. This disputes bring about the social problems. The reason that this kinds of dispute is frequently brought in our society is that our society is democratized and a nation asserts his rights strongly. And also the reason is that there is not enough the legal system which is able to settle such a dispute amicably.

Thus this thesis deals with the arbitration systems as the way to solve the dispute of environmental problems.

This paper is composed as follows.

1. Introduction
2. The cause of trouble still exists in our society related to environmental controversy
3. A general settlement procedure of environmental disputes
4. Administrative grievance mediation
5. Environmental disputes and arbitration systems
6. Conclusion

Key Words : environmental controversies, dispute, arbitration system, environmental problem, settlement procedure of environmental dispute, administrative grievance mediation