

우리나라의 환경분쟁조정제도에 관한 연구

A Study of the Environmental Dispute Arbitration System in Korea

김 상 찬*

Sang-Chan Kim

<목 차>

- I. 서 론
- II. 환경소송의 문제점과 ADR의 유용성
- III. 우리나라 환경분쟁조정제도의 현황
- IV. 환경분쟁조정제도의 문제점
- V. 환경분쟁조정제도의 개선방안
- VI. 결 론

주제어 : 환경분쟁, ADR, 대체적분쟁해결, 환경분쟁조정제도, 환경소송, 환경전문가, 환경
단체

* 제주대학교 법학전문대학원 교수

I. 서 론

삶의 질과 권리의식이 향상됨에 따라 쾌적한 환경에 대한 요구가 증가하고, 자연과 생태환경의 가치가 재조명되는 등 환경에 대한 인식이 제고되고 있는 반면, 산업의 발달에 따라 환경피해의 양상은 다양해지고 있으며 그 위험도 증대되고 있어 환경과 관련한 분쟁이 나날이 증가하고 있다. 환경분쟁은 다극성, 집단성, 다원적 가치관련성 등의 특징을 가진다.¹⁾ 다극성이란 어떤 분쟁과 관련해 상호 영향을 주고 받을 수 있는 다수의 이해관계인들이 존재하여 어느 양 당사자 간의 관계가 다른 이해관계인에게 영향을 미칠 수 있는 특성을 말한다. 예를 들어 층간 소음·진동과 관련한 분쟁의 경우, 구체적인 분쟁의 양상은 소음·진동을 발생시키는 주민과 이로 인한 피해를 주장하는 주민간의 갈등으로 표출되지만, 시공시 층간소음 기준의 준수여부에 따라 시공사의 책임이 문제되며, 만일 적절한 층간소음 기준이 존재하지 않는다면 입법부나 행정부의 입법부작위가 문제될 수 있다. 또한 환경분쟁은 흔히 집단적 분쟁의 양상을 띤다. 특히 대규모 국책사업의 경우 사업의 시행으로 공통의 이익을 침해 받는 다수의 주민들이 발생하게 되며, 반대로 국책사업의 목적인 공익 역시 다수의 개인적 이익의 집합이기 때문이다. 환경과 관련한 권리의식의 고양은 집단적인 제소를 증가시키는 원인이 되고 있다.

한편 환경분쟁에서는 다양한 이익이 서로 공통되기도 하고 충돌하기도 한다. 이러한 이익들은 객관적인 기준으로 측량이 어려울 뿐만 아니라, 동일한 척도로 판단하기 어려운 경우가 많다. 개발의 이익과 환경보전의 이익을 구체적인 기준으로 비교형량하기가 어려울 뿐만 아니라, 개발 및 환경보전과 관련한 미래세대의 이익, 자연환경 보전의 생태적 가치 등은 매우 추상적인 개념으로서 그것을 정의내리고 평가하는 기준 자체가 모호할 수밖에 없다.

이러한 특징 외에도 환경피해의 특성에 기인한 환경분쟁의 특수한 성격도 존재한다. 특히 공해로 인한 환경피해는 그 양상이 다양하고 규모가 크며, 인과관계가 불명해 이를 증명하기가 쉽지 않다. 또한 가해자의 전문적, 배타적인 지배영역에서 일어나는 경우가 많아 인과관계나 귀책사유의 입증 시 정보와 증거의 구조적 편재가 문제된다.

이와 같은 환경분쟁의 특징들을 고려할 때, 법원의 판단에 의한 분쟁의 해결보다는 대화와 타협, 조정과 중재 등 이른바 대체적 분쟁해결수단(Alternative Dispute Resolution; ADR)의 활용이 보다 유용하고 바람직한 결과를 도출해낼 수 있다. 이하에서는 환경소송의 문제점과 조정제도의 유용성을 살펴본 후, 우리나라 환경분쟁조정제도의 현황과 문제점을 살펴보고 그 개선방안을 모색해 보고자 한다.

1) 환경분쟁의 특성에 관하여 자세히는, 이희정, “환경분쟁의 발생배경, 유형 그리고 대책”, 『환경법연구』 제28권 제1호, 2006, 15-22면.

II. 환경소송의 문제점과 ADR의 유용성

1. 환경소송의 문제점

환경소송이란 환경피해의 구제를 목적으로 하는 재판절차를 말한다. 이에는 민사상의 절차와 행정상의 절차가 있다. 환경피해에 대한 민사상 책임의 청구에는 환경오염으로 인한 피해의 배제 내지 예방을 구하는 유지청구와 손해의 배상을 구하는 손해배상청구가 있다. 유지청구의 근거에 대하여는 논란이 있으나, 실무상 방해의 제거나 예방을 위한 가처분의 형식에 의하고 있다.²⁾ 행정소송은 환경피해를 당한 피해자가 가해자인 행정청 또는 가해자에게 환경침해사업을 하도록 허가를 내린 행정청을 상대로 제기하는 취소소송이 대표적이다.

환경문제나 환경권 이론은 근대법이 예상하지 못한 새로운 범영역으로서 전통적인 공·사법의 구별을 전제로 하는 민사소송, 행정소송은 환경권의 이념을 적절하게 반영하기 어려웠다.³⁾ 그래서 종래에는 환경분쟁이 발생한 경우 소송에 의하여 해결하려는 경우가 드물었으나, 환경에 대한 권리의식의 향상과 일조권, 조망권 등의 새로운 법적 권리의 출현으로 인하여 환경관련 소송도 점차 증가하는 추세에 있다.⁴⁾ 특히 과거에는 개인의 피해에 대한 사후적 구제 청구가 중심이었으나 오늘날에는 대규모 환경피해가 예상되는 사안에 대한 공익적·예방적 차원의 소송이 주목 받고 있다. 즉 피해발생 후의 사후대책형으로부터 피해 발생 전 공해의 예방이라는 사전예방형으로, 개인 간의 민사분쟁형으로부터 국가나 지방자치단체 등을 상대로 하는 공법형 분쟁으로 변화하고 있다.⁵⁾ 또한 환경 분쟁의 초점이 과거 상린관계에서 공해로, 다시 환경으로 이전해 왔으며 오늘날에는 ‘위험의 문제에서 리스크의 문제로’ 새롭게 인식되고 있다.

환경권은 사회적 기본권의 일종이지만 다수의 견해는 헌법상의 구체적 권리가 아니라 추상적 권리로 파악하고 있다. 뿐만 아니라 사법관계, 공법관계와는 다른 특징들을 가지는 환경관련 분쟁을 일반 민사소송절차나 행정소송절차를 통해 해결하려는 과정에서 다양한 문제점들이 나타난다.

2) 박지원, “환경소송에 있어서 원고적격의 문제점과 해결방안”, 『동아법학』 제46호, 2010.2, 126면.

3) 한삼인·강홍균, “환경소송의 원고적격에 관한 고찰”, 『평화연구』 제16권 제1호, 제주대학교 평화연구소, 2005.8, 475면.

4) 사법연감에 의하면, 환경오염피해관련소송은 민사사건 제1심 본안소송의 경우, 2007년 8건, 2008년 38건, 2009년 32건, 2010년 76건으로 점증하고 있다(법원행정처, 『사법연감』, 2007-2010).

5) 박태현, “환경분쟁조정제도의 선진화를 위한 법적 과제”, 『환경법연구』 제30권 3호, 한국환경법학회, 2008.11, 162면.

(1) 극단적인 결과의 도출

취소소송의 경우, 청구인용 또는 기각의 결과에 따라 원고와 피고의 이익이 극명하게 갈리게 된다. 가령 2010.4.15. 대법원에서 선고된 이른바 ‘낙동강 취수장사건 판결’⁶⁾의 경우를 예로 들어보면, 파기환송심에서 원고가 승소한다면, 당초 김해시의 승인을 받아 공장설립을 추진하던 20여개의 업체들로서는 예기치 않은 변수로 인해 당초의 계획과는 달리 공장설립 추진을 전면 백지화하던지 다른 부지를 모색할 수밖에 없게 될 것이다. 반면에 피고가 승소한다면 원고들로서는 상수원 수질 오염의 위험성을 감내할 수밖에 없게 된다.

(2) 분쟁해결에 소요되는 시간과 비용

위에서 예로든 ‘낙동강 취수장 사건’의 경우, 1심판결은 2006.11.2.에 선고되었는데, 대법원 판결은 그로부터 약 3년 반이나 지나서 이루어졌다. 1심판결에 소요되었을 시간을 고려한다면 약 4년 동안 업체들은 공장설립도 하지 못하고 다른 부지도 알아보지 못한 채 시간을 허비해야 했을 것이며 원고들 역시 승소를 위한 막대한 노력과 비용을 투입해 왔을 것이다. 더구나 파기환송심을 고려한다면 그 기간은 더욱 길어질 것이다.

(3) 환경보전의 이익 등 다양한 이해관계 반영근란

환경소송은 다양한 이익의 가치를 적절히 반영하기 어렵다. 위의 ‘낙동강 취수장 사건’의 경우 파기환송심 판결을 통해 만일 공장설립 승인이 취소된다면 상수원의 수질을 보전할 수 있을지 모르지만, 합의를 통하여 상수원의 수질을 보다 적극적으로 체계적으로 관리할 수 있는 기회를 잃게 될 것이다. 반대로 원고들이 패소할 경우에는 원고들뿐만 아니라 해당 취수원으로부터 물을 공급받는 모든 시민들이 수질오염의 위험을 안게 될 것이다. 더구나 법적인 판단에 있어서는 미래세대의 이익이나 환경보전의 생태학적 이익 등은 고려대상에서 제외되게 된다.

6) 20여개의 중소기업들이 낙동강 상류의 소감천에 인접한 김해시 상동면에 공장설립 승인신청을 하였는데, 소감천의 상류에는 부산시민들에게 상수를 공급하는 ‘물금정수장’이 있고, 하류에는 양산시민들에게 상수를 공급하는 양산취수장이 건설 중이라는 이유로, 원고인 일부 부산시민들 및 일부 양산시민들은 김해시를 상대로 공장설립 승인처분의 취소를 구하는 행정소송을 제기하한 사안으로서, 1심법원은 원고들에게 원고적격이 없다며 소를 각하하였고, 항소심법원은 양산시민들에게 원고적격이 있다며 승인처분을 취소하였다. 한편 대법원은 “위 승인처분의 근거 법규는 아니지만, 관련 법규에서 ‘상수원 등 용수이용에 현저한 영향을 미치는 지역의 상류’를 공장의 입지제한지역으로 정할 수 있다고 규정하고 있으며, 개발사업의 허가기준을 규정하고 있는 취지는 “공장이 설립되어 가동됨으로써 그 배출수 등으로 인한 수질오염 등으로 직접적이고도 중대한 환경상 피해를 입을 것으로 예상되는 주민들이 환경상 침해를 받지 아니한 채 물을 마시거나 용수를 이용하며 쾌적하고 안전하게 생활할 수 있는 개별적 이익까지도 구체적· 직접적으로 보호하려는데 있다”고 하여, 거주지역이 취수장과 멀리 떨어진 원고들에게도 법률상 보호되는 이익을 인정하여 원고적격을 인정하였다. 이 판결의 평석으로, 이준서, “낙동강 취수장 판결로 살펴본 환경행정소송상의 원고적격 확대의 문제”, 「한양법학」 제21권 제3집, 한양법학회, 2010.8. 참조.

(4) 원고적격의 문제

이는 환경분쟁의 다극성과 관련해서 문제될 수 있다. 환경소송 특히 환경행정소송의 경우 소송으로 인한 법률상 이익이 있는 당사자에게만 원고적격이 인정되므로 다양한 이해관계자의 이익을 적절히 반영하기가 어렵다. 행정소송법 제12조는 “취소소송은 처분 등의 취소를 구할 법률상 이익이 있는 자가 제기할 수 있다”고 규정하고 있는데, 여기서 ‘법률상 이익’의 해석이 문제된다. 학설은 ‘법이 실제법적으로 보호하고 있는 이익’만을 의미한다는 법률상이익구제설과 ‘법이 보호할 가치가 있는 이익’을 말한다는 보호가치이익구제설이 대립하고 있으나 통설⁷⁾과 판례⁸⁾는 전자를 따르는 것으로 보인다.

위 ‘낙동강 취수장 사건’에서 대법원은 수돗물을 공급받는 원고들에 대해 원고적격을 인정함으로써 환경오염과 그에 따른 피해의 관계를 특정지역 내에만 한정시키지 않고, 환경피해의 영향권을 보다 폭넓게 인정할 수 있는 전향적인 해석방향을 제시하였다고 볼 수 있다.⁹⁾ 그러나 판례는 여전히 국민 일반이 공통적으로 가지는 일반적, 간접적, 추상적 이익의 경우에는 취소소송의 원고적격을 부정하고 있으며, 환경권을 구체화하는 입법이 없을 경우 원고적격을 부정함으로써 법률상의 이익을 가진 당사자가 아닌 공익단체 등이 자연환경의 보전을 위한 공익소송을 제기할 가능성을 제한하고 있다.¹⁰⁾

(5) 인과관계, 손해 범위 등의 증명 곤란

환경피해에 대하여 불법행위에 의한 손해배상(민법 제750조)을 청구할 경우, 피해자는 원칙적으로 가해자의 고의·과실에 의한 위법행위 및 손해의 발생과 그 범위, 인과관계 등을 증명해야 한다. 환경정책기본법 제31조에서는 사업자의 무과실책임을 규정하고 있지만 역시 인과관계와 손해 등은 증명해야 한다. 판례는 개연성설이나 간접반증이론에 입각해 환경오염피해의 경우 증명의 정도를 경감하고, 수인한도론을 통해 위법성을 인정하는 등 증명책임을 완화하고 있지만, 환경분쟁조정제도에 비하면 당사자는 여전히 무거운 증명책임을 진다고 할 수 있다. 더구나 환경오염피해의 경우 이미 일어난 피해는 상황의 재연이 어렵고, 앞으로 발생할 위험의 경우 인과관계가 불확실하므로 그 증명이 더욱 어렵다.¹¹⁾

7) 예컨대, 김동희, 「행정법 I」, 박영사, 2003, 635면; 박균성, 「행정법강의」, 박영사, 2009, 769-773면.
 8) 법률상 보호되는 이익이라 함은 당해 처분의 근거 법규 및 관련법규에 의하여 보호되는 개별적, 직접적, 구체적 이익이 있는 경우를 말하고, 공익보호의 결과로 국민 일반이 공통적으로 가지는 일반적, 간접적, 추상적 이익이 생기는 경우에는 법률상 보호되는 이익이 있다고 할 수 없다(대법원 2006.3.16. 선고 2006두330 전원합의체 판결). 다만 환경영향평가 대상지역 내의 주민들의 원고적격을 인정하고, 환경영향평가 대상지역 밖의 주민이라도 수인한도를 넘어선 환경피해를 받거나 받을 우려가 있는 경우에는 원고적격을 인정하는 등 제한적으로 원고적격을 확장하고 있다. 한편 대법원은 여기에서 말하는 법률은 헌법상의 환경권을 구체화하는 개별 법률을 의미하는 것이라 하면서 헌법 제35조의 환경권 조항을 근거로 직접적으로 원고적격을 인정할 수는 없다고 한다(대법원 2006.6.2. 자 2004마1148, 1149 결정).
 9) 이준서, 전계논문, 77면.
 10) 행정소송의 원고적격 확대방안에 대하여는, 강홍균, “환경소송의 원고적격 확대에 관한 연구”, 제주대학교대학원 박사학위논문, 2011.2, 참조.
 11) 위험(danger)이 그 발생과정에 대한 경험칙이 성립해 인과관계를 파악할 수 있는데 반해, 리스크는 아직 그

위 ‘낙동강 취수장 사건’의 경우에도 제1심법원은 원고 측의 증거가 충분하지 않음을 이유로 공장의 설치와 수질오염의 인과관계를 부정하였다.

(6) 전문성의 결여

재판의 경우 자유심증주의에 의해 사실의 인정과 증거의 판단은 법관의 자유로운 심증에 의하게 된다. 그런데 환경피해, 특히 가해 기업의 배타적 영역 하에 있는 전문적, 기술적인 요인으로 인해 발생하는 공해에 있어서는, 관련 전문지식이 부족한 법관으로서 인과관계의 메커니즘을 정확히 파악하기 어렵기 때문에 사실의 인정을 그르칠 위험이 있다. 비록 감정절차로 다소 보충할 여지는 있지만, 법관이 해당분야의 전문가가 아닌 이상 인과과정이 매우 기술적으로 복잡한 사건의 경우에는 감정의 전제사실이나 감정과정의 과학적, 절차적 합리성을 정확히 판단하기 어렵다는 문제가 있다.

2. 환경분쟁에 있어서 ADR의 유용성

환경분쟁을 ADR제도, 특히 조정제도를 통하여 해결하는 것은 다음과 같은 유용성을 가진다. 첫째, 환경분쟁은 가치갈등적 성격을 지니고 사실관계의 규명이 어려운 사안이 대부분이어서 전통적인 소송방식보다는 조정제도 등 ADR을 통한 해결이 바람직하다.¹²⁾ 조정을 비롯한 ADR에 있어서는 엄격한 법치주의가 완화되어 당사자의 편의와 이익을 일차적으로 고려하게 된다. 앞의 ‘낙동강 취수장 사건’의 경우에도 재판보다는 조정에 의하여 공장설립은 허용하되 시와 주민, 시민환경단체 및 업체들이 협의체 구성을 통해 적극적인 수질개선 노력을 담보하였다면 보다 양자의 이익을 고려한 구체적으로 타당한 결론이 되었을 것이다.

둘째, 재판보다 비용이 저렴하고 신속하다는 장점을 가진다. 가령 환경분쟁조정제도의 경우 알선은 처리기간이 3개월, 조정이나 재정은 9개월로서 소송에 의한 해결에 비해 절차의 신속성이 보장되며, 조정절차에 소요되는 비용의 상당부분을 국가에서 부담하도록 하여 조정 수수료 역시 소송절차에 비해 저렴하다.¹³⁾ 소송절차를 통한 경우 심급을 거치는 시간과 그에 따른 기회비용을 고려한다면 ADR의 경제성은 더욱 두드러진다.

셋째, 절차가 단순하며, 증거 인정방식 또한 변론주의의 한계를 벗어나 직권으로 실제

러한 경험칙이 성립하지 않아 오로지 ‘확률로 밖에 표현될 수 없는 위험’인 것이다(조홍식, “대안적 분쟁해결제도(ADR)의 경제학”, 『비교사법』 제13권 1호, 한국비교사법학회, 2006.3, 104면).

12) 정남철, “환경정책과 공공갈등해결에 관한 법적 고찰”, 『공법학연구』 제9권 제1호, 한국비교공법학회, 2008.2, 345면.

13) 환경분쟁조정법 제63조 제1항은 원칙적으로 조정비용의 당사자부담주의 원칙을 규정하고 있지만, 동 법 시행령 제34조는 조정위원이나 심사관, 전문가 등의 출장비나 조사비 등을 당사자가 부담할 비용에서 제외하고 있다.

적 진실을 추구할 수 있는 여러 가지 제도적 장치를 갖추고 있다.¹⁴⁾ 한편, 환경분쟁조정 제도의 경우 신속한 조치 및 집행이 가능하다는 장점도 가진다.

넷째, 사후적 분쟁해결이 아닌 분쟁의 사전적 예방을 기할 수 있다는 장점이 있다. 환경분쟁조정제도의 경우 행정소송과는 달리 법률상의 이익을 요하지 않는다. 또한 장래에 발생이 예상되는 환경피해에 대해서도 분쟁조정이 가능하도록 하여 분쟁조정 대상 확대하고 있다(환경분쟁조정법 제2조 제1호). 환경분쟁의 경우에는 산업의 발달에 따른 새로운 유형의 피해가 발생하기도 하고, 환경권의 구체적 정립에 따라 기존에 권리로 인식되지 않던 새로운 권리가 출현하기도 하는데, 이에 대한 법적 기준이 미비한 경우가 많아 사후적 분쟁해결 절차만으로는 공평하고 타당한 해결을 기대하기 어렵다. 이러한 경우에는 일반적이고 추상적인 규범보다는 합의를 통해 당사자들 사이에서만 통용되는 규범을 정립하는 것이 바람직하다.¹⁵⁾ 환경피해의 경우 피해범위가 광범위하고 이미 발생한 경우에는 원상회복이 불가능한 경우가 많기 때문에 사전 예방적 해결은 특히 의미가 있다.

다섯째, 관련 분야의 전문가에 의한 주선이나 해결책의 제시가 가능하여 전문성과 신뢰성을 제고할 수 있다. 환경분쟁조정제도의 경우 조정위원회는 환경관계 업무에 10년 이상 종사한 자 등 '환경에 관한 학식과 경험이 풍부한 자'로 그 자격요건이 명시되어 있으며(환경분쟁조정법 제8조 제1항), 사실조사와 인과관계의 규명, 피해액의 산정 및 산정기준의 연구, 개발 등을 전문적으로 담당하는 심사관을 두고 있다(동법 제13조 제2항). 또한 비록 법률 전문가는 아닐지라도 협상기술이나 대안제시에 있어 전문성을 가진 조정위원회에 의해, 보다 구체적으로 타당한 해결책의 모색이 가능하다는 장점도 가진다. 가령 앞의 '낙동강 취수장 사건'의 경우, 환경공학과 협상기술에 전문성을 가진 조정위원회는 보다 세부적인 기준과 절차를 제시할 수 있을 것이다.

III. 우리나라 환경분쟁조정제도의 현황

1. 환경분쟁조정제도의 의의

소송을 통한 환경문제의 해결에 한계가 대두되고, 그 대안으로서 ADR의 유용성이 부

14) 가령 환경분쟁조정제도의 경우 환경분쟁조정에 필요한 인과관계의 규명을 위해서 환경분쟁조정위원회 사무국에 심사관을 두어 직권으로 인과관계를 조사할 수 있도록 하고 있으며, 대표자나 선정대표당사자 제도를 두고 있다(동법 제19조). 또한 환경분쟁조정법은 일정한 요건을 갖춘 환경단체에게 중대한 자연생태계 파괴로 인한 피해가 발생하였거나 발생할 위험이 현저한 경우에는 위원회의 허가를 얻어 분쟁당사자를 대리하여 조정을 신청할 수 있는 권한을 부여하고 있으며(동법 제26조), 다수인관련 분쟁의 조정 관련 규정(동법 제4장)을 두어 환경소송에 비해 원고적격을 확대하고 있다(강정혜, "대체적 분쟁해결제도(ADR)로서의 환경분쟁조정과 환경소송", 「환경법연구」 제20권 3호, 한국환경법학회, 2008.11, 191면).

15) 김상태, "행정법상 대체적 분쟁해결제도의 허용성에 관한 연구", 「법학연구」 제35집, 한국법학회, 2009.8, 53면.

각되면서 1991년 환경분쟁조정제도가 도입되게 되었다. 환경분쟁조정제도는 ‘구제에서 조정으로’ 라는 인식의 전환을 배경으로 도입된 대표적인 ADR제도로서,¹⁶⁾ 환경분쟁을 신속·공정하고 효율적으로 해결하여 환경을 보전하고 국민의 건강 및 재산상의 피해를 구제하기 위한 알선, 중재, 재정의 절차를 말한다(환경분쟁조정법 제1조).

환경정책기본법은 국가 및 지방자치단체에게 환경분쟁이 발생한 경우 신속하고 공정하게 해결되도록 필요한 시책을 강구할 의무와, 환경오염 등으로 인한 피해를 원활하게 구제하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 할 의무를 지우고 있다(환경정책기본법 제29조, 제30조). 이를 근거로 1991년 환경오염피해분쟁조정법이 제정되고 환경분쟁조정위원회가 설립되었으며, 1997년 8월 환경오염피해분쟁조정법이 환경분쟁조정법으로 전면 개정되어 시행되었다. 동법은 환경오염의 피해와 관련된 분쟁뿐만 아니라, 환경시설의 설치, 관리에 관한 분쟁과 국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하는 환경분쟁도 조정대상에 포함시킴으로써 환경오염피해분쟁조정법보다 그 조정의 대상을 확대하였다.¹⁷⁾

환경분쟁조정법 제3조는, “환경분쟁조정위원회는 조정절차가 신속·공정하고 경제적으로 진행되도록 노력하여야 하며, 조정의 절차에 참여하는 분쟁당사자들은 상호신뢰와 이해를 바탕으로 성실하게 절차에 임하여야 한다.” 라고 하여 절차의 신속성, 공정성, 경제성과 함께 당사자의 신의성실의 원칙이 환경분쟁조정제도의 이상임을 밝히고 있다.¹⁸⁾ 또한 동법 제16조의2는 알선, 중재, 재정의 절차를 불문하고 위원회는 당사자에게 피해배상에 관한 합의를 권고할 수 있다고 하여, 당사자주의를 근간으로 하는 ADR절차로서의 성격을 명백히 하고 있다.

2. 환경분쟁조정의 적용 대상

(1) 환경오염에 의한 피해분쟁

환경분쟁조정법 제2조 제1호는 “환경피해라 함은 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 피해를 말한다. 다만 방사능오염으로 인한 피해를 제외한다” 고 규정하고 있다. 환경분쟁조정법 시행령 제2조는 그 밖의 피해로서 진동이 그 원인이 되는 지반침하(광물채굴로 인한 지반침하는 제외)를 규정하고 있다. 조문의 형식으로 볼 때 동

16) 南博方, “二十周年を迎えた公害等調整委員會-その実績と課題”, 「ジュリスト」 第1008號, 1992.9, 30面.

17) 권영호·김은주, 「환경분쟁해결의 공법적 이해」, 제주발전연구원·법무서비스인력양성사업단, 2009, 48면.

18) 이 규정이 법적 구속력을 가진다고 보기는 어렵기 때문에 특정한 법적 효과를 가지지는 않지만, 분쟁조정절차 상 분쟁의 해결방안을 모색하기 위한 분쟁당사자들과 분쟁조정기구의 활동에 신속성과 탄력성을 부여하는 근거로 작용할 수는 있다고 한다(홍준형, 「환경법」, 박영사, 2005, 399면).

조항은 열거규정이며 따라서 전자과 피해와 같은 새로운 위험은 아직 분쟁조정의 대상에 포함되지 않는다.¹⁹⁾ 그러나 수차례의 개정을 거치면서 정신적 피해, 일조방해, 통풍피해, 조망저해 등도 환경분쟁조정의 대상에 포함되었다.²⁰⁾

(2) 환경시설의 설치 및 관리와 관련된 분쟁

환경분쟁조정법 제2조 제2호는 ‘환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼’을 환경분쟁의 대상으로 규정하고 있다. 여기서 ‘환경시설’이란 환경오염물질 등으로 인한 자연환경 및 생활환경에 대한 위해를 사전에 예방 또는 감소하거나 환경오염물질의 적정한 처리 또는 폐기물 등의 재활용을 위한 시설·기계·기구, 그 밖의 물체로서 환경부령으로 정하는 것을 말한다(환경기술개발 및 지원에 관한 법률 제2조 제2호).²¹⁾

3. 환경분쟁조정의 유형

(1) 알선(斡旋)

알선이란 분쟁의 자주적 해결을 원조하고 촉진할 목적으로 알선위원이 당사자 쌍방의 의견을 듣고 사건이 공정하게 해결되도록 주선함으로써 분쟁당사자간의 화해를 유도하여 합의가 이루어지도록 하는 절차이다.²²⁾ 처리기간은 원칙적으로 최대 3개월이다. 알선위원의 중개로 당사자가 합의를 작성하면 절차는 종료된다. 또한 분쟁해결의 가능성이 없다고 인정되면 이를 중단할 수 있고, 알선중인 분쟁에 대하여 조정이나 재정신청이 있는 경우 알선은 중단된 것으로 간주된다(환경분쟁조정법 제29조 제1항, 제2항).

(2) 조정(調停)

조정은 환경분쟁조정위원회의 3인의 위원으로 구성되는 조정위원회가 필요하다고 인정하는 경우 사실조사 및 당사자의 의견을 들은 후 조정안을 작성하여 당사자에게 30일 이상의 기간을 정하여 수락을 권고하는 절차이다. 조정은 당사자가 조정안을 수락하고 이를

19) 권영호·김은주, 전거서, 50면.
 20) 전경운, “환경분쟁조정제도의 현황과 문제점”, 『환경법연구』 제26권 제3호, 한국환경법학회, 2004.11, 235-238면은 일조방해와 같은 소극적 침해는 환경오염과는 관계가 없음을 이유로 환경분쟁조정의 대상이 될 수 없다고 한다. 그러나 대법원에서도 일조권의 권리성을 인정하고 있으며, 당사자 간의 조절적 해결이 바람직하다는 측면에서 환경분쟁조정의 대상에 포함시킴이 타당하다고 본다.
 21) 동 시행규칙 제2조에 의하면 “환경시설”은 구체적으로 다음 각 호와 같다(전문개정 2009.7.27.) 1. 법 제15조 제1항에 따른 방지시설업의 등록을 한 자(이하 “방지시설업자”라 한다)가 설계·시공하는 환경오염방지시설 2. 「하수도법」 제2조제3호에 따른 하수도 3. 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제48조에 따른 폐수종말처리시설 4. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조제8호 및 제9호에 따른 처리시설 및 공공처리시설 5. 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 재활용시설 6. 「폐기물관리법」 제2조제8호에 따른 폐기물처리시설 7. 「수도법」 제3조제17호에 따른 수도시설 8. 그 밖에 환경오염물질의 발생을 예방·저감(低減)하거나 오염된 환경을 복원하는 시설·기계·기구 및 설비로서 환경부장관이 정하여 고시하는 것.
 22) 이영규, “환경분쟁과 ADR”, 『법학논총』 제23집 제2호, 한양대학교 법학연구소, 2006.12, 299면.

조서에 기재함으로써 성립하며, 조정조서는 재판상 화해와 같은 효력이 있다(환경분쟁조정법 제33조).²³⁾

한편 환경분쟁조정법 제30조는 환경오염으로 인한 사람의 생명·신체에 대한 중대한 피해 및 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼 등 사회적으로 파급효과가 클 것으로 우려되는 환경분쟁에 대해서 중앙환경분쟁조정위원회가 직권으로 조정절차를 개시할 수 있도록 규정하고 있다.

(3) 재정(裁定)

재정은 환경분쟁조정위원회의 5인 또는 3인²⁴⁾의 위원으로 구성되는 재정위원회가 당사자의 의견진술을 듣는 심문절차 및 필요한 경우 증거조사 절차를 거쳐 주문과 이유 등이 기재된 문서로서 결정을 내리는 준사법적 절차이다.²⁵⁾ 환경분쟁조정법 제38조에서 재정위원회의 증거조사권을 명시하고 있고, 동법 제39조에서는 증거보전절차를 규정하고 있는 등, 재정은 법원의 재판과 유사한 구조를 지닌다.²⁶⁾

재정위원회가 재정을 행한 경우에 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 날부터 60일 이내에 당사자 쌍방 또는 일방으로부터 그 재정의 대상인 환경피해를 원인으로 하는 소송이 제기되지 아니하거나 그 소송이 철회된 때에는 해당 재정문서는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다(환경분쟁조정법 제42조).²⁷⁾

(4) 다수인관련 분쟁의 조정(調整)

환경분쟁조정법은 알선, 조정, 재정 등 일반적인 절차에 대한 특칙으로 제4장에서 다수인관련분쟁의 조정제도를 규정하고 있다. 즉 다수인에게 동일한 원인으로 인한 환경피해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 그 중의 1인 또는 수인이 위원회의 허가를

23) 과거에는 당사자가 조정조서를 수락할 경우 합의가 성립된 것으로 보았으나 2008.3.21. 법 개정으로 재판상 화해의 효력을 부여하였다. 헌법재판소는 국가배상심의회와 관련해서 ‘심의회의 배상결정은 신청인이 동의한 때에는 민사소송법의 규정에 의한 재판상의 화해가 성립된 것으로 본다’는 부분에 대하여 위헌결정을 내린 바 있다(헌법재판소 1995.5.25. 선고 91헌가7 결정). 그러나 환경분쟁조정제도상의 조정이나 재정은 국가배상법상 배상심의절차와는 달리 사법절차에 준하는 절차로서 불복제소의 기회도 보장 되는 등 헌법재판소가 제시하는 여러 가지 기준에 부합하므로 재판청구권의 침해 문제는 발생하지 않는다고 본다(홍준형, “환경분쟁조정제도의 실효성 및 실효성 제고방안에 대한 고찰”, 『환경법연구』 제28권 1호, 한국환경법학회, 2006.4, 161-162면; 조홍식, 전계논문, 150면).

24) 중앙조정위원회의 경우 조정가액이 2억원 이하, 지방조정위원회의 경우 조정가액이 5천만원 이하인 분쟁사건을 담당하는 경우이다(환경분쟁조정법시행령 제26조).

25) 따라서 사적자치에 의한 당사자의 분쟁해결이라는 ADR의 이념과는 가장 거리가 멀다고 할 수 있다.

26) 강정혜, “환경분쟁조정위원회의 구성 및 조정절차의 개선방안”, 『환경법연구』 제28권 1호, 한국환경법학회, 2006.4, 84면.

27) 재정 역시 과거에는 합의의 효력만 있었으나 2008.3.21. 법 개정으로 재판상 화해의 효력이 부여되었다. 재정은 그 법적 효력에 있어서, 사건 당사자 사이에서 중개역할을 하는 알선이나 사건 당사자에게 합의를 권고하는 조정과 달리, 일정한 경우 당사자간에 재정내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 보기 때문에(환경분쟁조정법 제42조 제2항), 알선이나 조정보다 강력한 법적 효력이 있고, 사건 당사자를 기속한다.

언어 대표당사자로서 조정을 신청할 수 있다. 공동의 이해관계를 가진 자가 100인 이상의 다수이며 선정대표자에 의한 조정이 현저히 곤란한 경우, 30인 이상의 동의를 요건으로 분쟁신청요건을 완화한 것이다. 이는 우리나라 환경분쟁조정제도에서 특기할 만한 것으로, 선진제국에서 인정되고 있는 단체소송의 예에 준하는 것이라고 할 수 있다.

4. 환경분쟁조정위원회의 분쟁처리 현황

(1) 접수 및 처리현황²⁸⁾

중앙환경분쟁조정위원회가 설립된 1991.7.부터 2009.12.31.까지 총 2,647건을 접수하여 2,242건을 처리(재정, 조정, 중재합의)하였으며, 308건은 자진철회로 종결하였고, 97건은 처리 중이다. 처리현황을 보면 전체 2,242건 중 재정 1,287건, 중재합의 906건, 조정 49건으로 재정사건(재정 및 중재합의)이 2,193건으로 약 98%를 차지하고 있다.

(2) 분쟁처리형태

처리된 2,242건 중 재정사건은 2,193건이며, 이 가운데 배상결정은 1,031건(47%), 기각 243건(11%), 방음대책 등 13건(1%), 중재합의 906건(41%)이다. 한편 조정사건은 총 49건에 불과한데, 조정성립 21건(42%), 조정중단 26건(54%), 기각 2건(4%)이다.

(3) 피해원인별 처리현황

환경분쟁조정사건의 피해원인을 살펴보면 처리된 2,242건 중 소음·진동으로 인한 피해가 1,922건(86%), 대기오염 152건(7%), 수질오염 66건(3%), 해양오염 9건, 기타 93건²⁹⁾이다. 소음·진동으로 인한 피해가 전체 사건의 대부분을 차지하는 것이 특징적이다. 소음·진동 사건의 대부분은 아파트 건설공사나 도로건설 등 사회간접시설 공사중 발생하는 소음, 진동으로 인한 피해 사건이다.³⁰⁾

(4) 피해유형별 처리현황

피해유형별로 살펴보면 처리된 2,242건 중 정신적 피해가 888건(40%)으로 가장 많고, 건축물 및 정신적 피해가 526건(23%), 축산물 피해 286건(13%), 농작물 피해 138건(6%), 건축물 피해 72건(3%), 수산물 피해 58건, 기타 274건³¹⁾이다.³²⁾

28) 이하 분쟁처리 현황은, 중앙환경분쟁조정위원회(<http://edc.me.go.kr>), "2009년 12월말 현재 환경분쟁조정 통계 현황"을 인용하였으며, 지방환경분쟁조정위원회는 생략하였다.

29) 기타는 토양오염 3건, 추락위험 1건, 기름유출 3건, 생태계 1건, 일조방해 59건, 입지선정 2건, 통풍·조망방해 8건, 해충 6건, 실내공기 1건이다.

30) 홍준형, 전계논문, 138면.

31) 기타는 영업손실, 지하수 오염, 방음시설, 이주비 청구 등이다.

(5) 신청금액 대비 배상결정액 비율

배상결정한 1,031건의 신청금액 대비 배상결정액의 비율은 평균 9.5%에 불과하다. 이를 연도별로 살펴보면, 2001년 17.7%, 2002년 10.4%, 2003년 15.9%로 다소 높았으나, 2004년 9.4%, 2005년 8.4%, 2006년 5.3%에 불과하였으며, 2007년 10.1%, 2008년 12.5%로 비교적 높다가 2009년에는 다시 6.2%로 낮아졌다.

(6) 합의율

환경분쟁조정제도의 산출부분은 조정결과의 현황을 통하여 살펴볼 수 있는데, 승복률 또는 합의율이 상당히 높은 수준을 유지해 오고 있다. 처리된 2,242건 중 1,882건(84%)이 합의, 360건(16%)이 미합의(조정중단 또는 소송제기)로 나타나고 있어, 합의율이 상당히 높은 편이다. ADR절차에서 합의율이 높게 나타나는 것은 기관의 존립목적이나 제도의 실효성이 상당한 정도로 발휘되고 있는 것으로 평가되고 있다.³²⁾

한편 재정결과에 불복하여 2009년 상반기 현재 법원에 소송이 제기되어 진행 중인 사건(65건)의 경과를 살펴보면, 제1심에서 판결된 29건 중 22건이 재정결과를 인용하였고, 불인용 7건 중 4건은 일부인용하였으며, 전부 불인용은 3건에 불과하여 재정결과가 판결에 상당한 영향을 미치고 있다고 판단된다.³⁴⁾

IV. 환경분쟁조정제도의 문제점

환경분쟁조정제도는 조정결정에 대한 승복률이 상대적으로 높고, 법원이 사실관계 인정 등과 관련하여 조정결과를 받아들이는 경우가 적지 않기 때문에 환경소송에 대한 대체적, 보완적 분쟁해결제도로서 비교적 성공적인 기능을 수행하고 있는 것으로 평가되고 있다.³⁵⁾ 여기에서는 위에서 살펴본 우리나라 환경분쟁조정제도의 현황을 토대로 환경분쟁조정제도의 문제점을 검토해보려 한다.³⁶⁾

32) 정신적 피해 배상의 요청이 늘고 있는 것은 물질적인 것뿐만 아니라 쾌적한 생활환경과 삶의 질을 증시하는 사회적 조류를 반영한 것으로 해석된다고 한다(홍준형, 전계논문, 139면).

33) 최병록, “우리나라 환경분쟁조정제도의 현황과 발전방안”, 『환경법연구』 제29권 2호, 한국환경법학회, 2007.8, 518면.

34) 김두환, “소음·진동과 환경분쟁”, 『춘계학술대회논문집』, 한국소음진동공학회, 2010, 596-597면.

35) 홍준형, 전계논문, 145면; 한국환경정책·평가연구원, “환경분쟁조정 기능 강화 등 중장기 발전 방향 연구(연구보고서)”, 중앙환경분쟁조정위원회, 2006.11, 60면.

36) 우리나라 환경분쟁조정제도의 문제점으로 집행력의 부재를 드는 견해가 다수 있다. 그러나 집행력을 부여하게 되면 환경분쟁조정 결과의 실효성은 제고할 수 있을지 모르지만, 그것을 우려한 가해자측의 참여 거부로 오히려 이용률이 저하될 수 있다. 또한 사적자치와 합의, 절차의 유연성을 기초로 하는 ADR제도의 본래의 취지에도 반하게 된다(홍준형, 전계논문, 163면).

1. 재정 위주의 분쟁해결

재정(裁定)은 대립당사자 사이에 합의가 이루어지지 않는 경우 제3자의 결정을 통해 분쟁해결을 모색하는 제도이다. 재정제도가 마련된 이유는 소송절차보다 간이신속하고 행정위원회의 전문기술적 지식과 경험을 활용할 수 있으며, 입증의 곤란 때문에 소송보다 직권주의가 강조될 필요성이 있고, 당사자 간 대립이 격화된 경우 알선이나 조정 등의 방법으로서는 한계가 있기 때문이다.³⁷⁾ 앞에서 살펴본 것처럼, 우리나라의 환경분쟁조정 신청사건 중 98%정도가 재정사건이다.³⁸⁾ 이는 합의과정에서 갈등을 피하려는 심리와 직권조사를 통한 인과관계 증명의 용이성, 분쟁해결방법으로서 재판에 익숙한 풍토와 조정전문가의 부족 등에서 기인하는 것으로 생각된다.

합의율이 84%에 이른다는 면에서 재정의 긍정적인 측면도 간과할 수는 없다. 그러나 대안적 분쟁해결절차로서의 ADR의 원천은 '사적자치'이며 소송을 상징하는 키워드가 '강제'임에 반해 ADR을 상징하는 키워드는 '합의'라고 할 수 있다.³⁹⁾ 그런데 재정은 당사자의 참여와 타협보다는 재정위원이 판결에 준하는 절차를 통해 결정을 내리는 방식이기 때문에 '사적자치'나 '합의'의 이념과는 부합하지 않는다. 더구나 재정은 이미 발생한 환경분쟁의 구제를 위한 "사후구제형 분쟁해결방안"이기 때문에, 환경피해의 발생이 예상되는 상황에서 갈등을 해결하는 적절한 방법이 될 수 없다.⁴⁰⁾ 또한 재정은 일종의 준사법적 절차로서 법관이 아닌 자에 의하여 재판을 받는 것과 같다는 비판이 제기되고 있으며⁴¹⁾, 환경분쟁조정제도가 사법종속적인 예비심급으로 전락할 우려가 있다는 비판도 있다.⁴²⁾ 법률전문가가 아닌 심사관이나 조정위원에 의해 사실인정 및 재정이 이루어짐으로써 법률적 판단을 그르칠 위험이 있다고 지적되기도 한다.⁴³⁾

2. 소음·진동 사건 위주로의 편중

앞의 피해원인별 처리현황 및 피해유형별 처리현황에서 살펴보았듯이 우리나라의 환경

37) 박태현, 전계논문, 174면

38) 이와는 대조적으로 우리나라와 유사한 환경분쟁조정제도를 시행하고 있는 일본의 경우 2002년 말까지 공해등조정위원회(우리나라의 중앙환경분쟁조정위원회에 해당)에 접수된 756건의 사건 중 알선이 2건, 조정사건이 699건, 중재 및 재정사건이 52건, 의무이행권고신청사건 2건으로 조정사건이 전체의 약 92%를 차지한다고 한다. 다만 일본의 경우에도 90년대 중반 이후에는 재정사건이 증가추세에 있다고 한다(최우용, "일본 환경분쟁조정제도의 내용과 과제", 「공법학연구」 제5권 제3호, 한국비교공법학회, 2004, 578면).

39) 김상찬, "ADR의 이념과 개혁방향", 「법과 정책」 제10호, 제주대학교 사회과학연구소, 2004.8, 106면.

40) 박태현, 전계논문, 163면.

41) 전경운, 전계논문, 239면.

42) 홍준형, 전계논문, 148면.

43) 박태현, 전계논문, 174-176면.

분쟁조정제도는 소음·진동으로 인한 정신적 피해의 구제 신청이 대부분을 차지하고 있다. 이는 소음·진동 피해의 경우 대기오염이나 수질오염보다 오염도 검사 등의 입증방법이 용이하고 분쟁조정을 통해 금전적 보상을 받을 수 있을 것이라는 기대가 높기 때문으로 분석된다.⁴⁴⁾ 이처럼 환경분쟁조정제도가 환경소액사건에 대한 재정위주의 사법종속적 분쟁 해결서비스로 일관함으로 인해, 환경분쟁조정제도는 대규모 환경분쟁, 집단적 환경분쟁이나 사회적 환경갈등을 해결하는 데 기여하지 못한다는 비판을 받고 있다.⁴⁵⁾ 또한 자연생태계 파괴나 수질오염관련 분쟁의 해결은 주로 소송을 통해 이루어지고 있는데, 이는 환경분쟁조정제도가 환경분쟁의 핵심분야까지 완전히 포괄하지 못하고 있기 때문이라고 평가되고 있다.⁴⁶⁾

3. 낮은 배상액 결정 비율

앞의 배상결정액 비율에서 보는 바와 같이, 신청인의 배상신청액에 비한 실제 배상결정액은 평균 10%에도 미치지 못하고 있다. 2006년 시행된 ‘환경분쟁조정제도 활성화 관련 여론조사’ 결과, 민원인들 중 54.7%가 분쟁조정 결과에 불만족 하는 이유로 배상수준을 들고 있다.⁴⁷⁾ 환경분쟁조정위원회가 결정하는 배상액 산정의 근거는 중앙환경분쟁조정위원회가 작성한 ‘환경분쟁사건 배상액 산정기준표’이다. 이를 통해 배상액을 산출함으로써 배상액 산정의 통일성과 일관성, 그리고 예측가능성을 담보할 수 있지만, 구체적 타당성을 해칠 수 있으며, 대량의 분쟁을 간이하고 획일적인 기준에 의하여 처리하기 때문에 배상액이 낮게 인정될 가능성이 크다. 한편 환경분쟁조정의 대부분을 차지하는 소음·진동 피해 사건의 경우 분쟁조정 신청이 접수되어 심사관이 사실조사를 하는 때에는 이미 공사 등이 종료되어 소음·진동이 존재하지 않을 때가 많다. 이 경우에는 심사관이나 관련 전문가가 공사일지 등을 참조하여 피해 발생 당시의 소음·진동 수치를 산출하고 이 수치를 배상액 산정기준표에 대입해 손해액을 산출하게 된다.⁴⁸⁾ 그러나 이러한 과정을 통해서도 피해발생 당시의 정확한 소음·진동 수치를 산출할 수 없을 뿐만 아니라, 수치를 소극적으로 산정할 수밖에 없게 되어 배상액 수준이 낮아지는 또 하나의 원인이 되고 있다.

환경 소송의 경우 인과관계의 증명이 어렵기는 하지만, 일단 이를 증명한다면 피해자의 과실이 크게 문제되지 않는 이상 청구금액의 상당부분이 인용될 수 있다. 반면에 환경분쟁조정제도의 경우에는 실제 피해액이 명백함에도 불구하고 배상액 산정기준표에 의해 획일적

44) 홍준형, 전계논문, 138면.

45) 홍준형, 상계논문, 148면.

46) 한국환경정책·평가연구원, 전계 연구보고서, 62면.

47) 상계 연구보고서, 60면; 중앙환경조정위원회(월드리서치), “환경분쟁조정제도 활성화 관련 여론조사”, 2006.7, 50면.

48) 강정혜, 전계 “환경분쟁조정위원회의 구성 및 조정절차의 개선방안”, 98면.

으로 낮은 수준의 배상액이 책정되기 때문에, 환경분쟁조정제도의 신뢰성 및 이용률을 저하시키는 원인이 되고 있다.

4. 조직 및 인력의 한계와 전문성 결여

현재 중앙환경분쟁조정위원회나 지방환경분쟁조정위원회 모두 1인의 상임위원(위원장)만이 있고 나머지는 비상임위원이다. 비상임위원은 환경이나 법률 관련 전문성은 있으나, 외부에서 다른 직업에 종사하고 있기 때문에 환경분쟁조정업무에 전념할 수가 없으며, 자신에게 배정된 사건의 처리에만 관여하고 있을 뿐이다. 이러한 실정에서는 비상임위원이 전체적이고 통합적인 시각에서 분쟁조정업무를 통할하기가 현실적으로 어렵다.⁴⁹⁾

또한 조정이나 재정의 경우 환경분쟁조정법 제32조 및 제38조에 의하여 조정위원과 심사관 모두 현장에서의 사실조사 권한을 가짐에도 불구하고, 실제로는 심사관 1인에 의해 사실조사 및 인과관계의 판단, 배상액 수준의 결정이 모두 이루어지고 있는 실정이다. 심사관의 심사보고서는 재정문서의 기초가 되는 중요한 자료인데, 법률 전문가가 아닌 심사관의 판단에는 법적인 전문성이 결여될 수밖에 없다. 심사관의 과중한 업무부담도 문제가 된다. 가령 2001년에 심사관 1인이 처리한 처리건수는 1인당 평균 17건으로 조사되었다고 하는데,⁵⁰⁾ 2001년에 비해 처리 건수가 2배 이상 늘어났음에도 심사관의 수는 현재에도 큰 변동이 없다. 이와 같은 상황에서는 인과관계나 피해범위의 전문적인 산정을 기대하기가 어렵다.

한편 서울시와 경기도를 제외한 지방환경분쟁조정위원회는 비상설기구로 운영되고 있으며 환경분쟁조정업무를 전담하는 조직 및 인력이 턱없이 부족하다. 대부분의 시·도에서는 환경관련 과에서 기존의 업무와 환경분쟁조정업무를 병행해 처리하고 있으며, 환경분쟁조정업무가 담당 업무에서 차지하는 비중은 5%에 불과하다고 한다.⁵¹⁾ 이러한 현실은 환경분쟁조정위원회의 전문성과 신뢰성을 저하시켜 이용률을 떨어뜨리는 원인이 되고 있다.

5. 환경분쟁조정제도에 대한 인지도 부족

앞의 중앙환경분쟁조정위원회의 여론조사 결과, 조사대상 507명 중 환경분쟁조정제도를 인지하고 있는 사람은 108명에 불과하였다고 한다. 또한 환경분쟁조정제도를 인지하고 있는 사람 중에서도 44%는 들어본 적이 있는 정도에 불과할 뿐이었다고 한다.⁵²⁾

49) 강정혜, 상계논문, 91면; 한국환경정책·평가연구원, 전계 연구보고서, 60-61면.

50) 한국환경정책·평가연구원, 상계 연구보고서, 61면.

51) 상계연구보고서, 61면.

52) 상계연구보고서, 65-66면; 중앙환경조정위원회(월드리서치), 전계 여론조사, 36면.

환경피해, 특히 환경오염과 같은 자연환경에 대한 피해는 ‘공유재의 비극’⁵³⁾이 극명하게 드러나는 예이다. 누구나 자연환경으로부터 직접적인 이익을 얻지만 환경 피해로 인한 손실은 당장 겪지는 않는다. 따라서 대부분의 사람들은 자신의 이익이 직접 침해되지 않는 한 환경피해의 예방과 구제에 큰 관심을 가지지 않게 된다. 환경분쟁조정제도에 대한 인지도의 부족은 이용률이 크게 증가되지 않은 원인이 되고 있다.

V. 환경분쟁조정제도의 개선방안

1. 재정위주의 분쟁해결에 대한 개선방안

(1) 조정(調停)의 활성화

조정은 상호양보에 따라 합의에 의해서 분쟁을 해결하는 방식이므로 쌍방 이해가 충족되고 배려되는 방향으로 문제해결이 가능하고 분쟁의 종합적, 일괄적 해결을 가능하게 한다. 이는 당사자가 대화와 타협을 통해 자율적으로 조정내용을 결정할 수 있기 때문이다.⁵⁴⁾

현행 환경분쟁조정제도 내에서 조정을 활성화하기 위한 방안으로는 조정회부제도 및 직권조정제도의 활용을 생각해 볼 수 있다. 재정위원회는 재정신청된 사건을 조정에 회부하는 것이 적합하다고 인정하는 때에는 직권으로 직접 조정하거나 관할위원회에 송부하여 조정하게 할 수 있다(환경분쟁조정법 제43조 제1항). 또한 중앙조정위원회는 환경오염으로 인한 사람의 생명·신체에 대한 중대한 피해나 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼 등 사회적으로 파급효과가 클 것으로 우려되는 환경분쟁에 대해서 직권으로 조정절차를 개시할 수 있다(동법 제30조). 이러한 제도들의 활용을 통하여 재정위주의 분쟁해결에서 벗어나 조정을 활성화하고, 환경분쟁조정위원회의 역할을 다변화하는 효과를 기대할 수 있지만, 아직까지 환경분쟁조정위원회가 직권조정이나 조정회부 등을 행한 기록은 찾아볼 수 없다.

조정을 활성화하기 위해서는 조정 전문가의 양성 및 충원과 조정중심으로의 제도개편이 필요하다. 조정회부제도 등 조정절차가 잘 이용되지 않는 이유 중의 하나는 분쟁 당사자 간의 갈등을 적절히 조율하고 상호 양보를 유도하여 양 당사자의 이익을 적절히 반영한 조정안을 도출해낼 수 있는 조정전문가가 없기 때문이다. 조정전문가의 양성은 비단 환경분쟁조정제도만이 아니라 ADR을 전반적으로 활성화하기 위한 필수적인 전제이다. 따라서

53) ‘공유재의 비극’은 환경과 같은 공유자원을 공동으로 사용하는 경우에, 사용에 따른 비용과 편익의 귀속주체가 다름으로 인해 발생하는 문제이다(조홍식, 전계논문, 96면).

54) 박태현, 전계논문, 164면.

법학전문대학원에 분야별 조정전문가 양성과정을 두는 등의 방안을 모색해야 한다.⁵⁵⁾ 아울러 단기적인 대책으로는 비상임위원을 개방적으로 운영해 조정사건의 경우 외부 조정전문가를 조정위원으로 위촉하는 방법도 바람직하다고 본다.⁵⁶⁾ 이 경우 다수의 조정위원 pool을 운영하여 분쟁당사자가 직접 조정위원을 선정할 수 있도록 하는 방안도 고려해볼 수 있다.⁵⁷⁾

(2) 소송절차와의 연계 및 역할분담

환경분쟁조정법 제45조 제1항은 “재정이 신청된 사건에 대하여 소송이 진행중인 때에는 수소법원은 재정이 있을 때까지 소송절차를 중지할 수 있다”고 규정하며, 동조 제2항은 “재정위원회는 제1항의 소송절차의 중지가 없는 경우에는 당해 사건의 재정절차를 중지하여야 한다”고 규정하고 있다. 이는 소극적으로 소송절차와의 중복을 피하기 위함이 목적이지만, 보다 적극적으로 환경분쟁조정제도와 소송절차와의 연계 및 역할분담을 모색할 필요가 있다.

현재와 같은 재정위주의 환경분쟁조정제도는 ‘사적 자치’라는 ADR의 본지에 반할 뿐만 아니라, 비법률전문가에 의한 준사법적 결정은 법치주의에 반한다는 비판을 받고 있다. 따라서 환경분쟁조정제도는 ADR의 본래 취지에 충실하게 알선이나 조정위주로 개편하고, 재정이 불가피한 사건의 경우라면 재정의 결과나 과정이 실제적, 절차적으로 법치주의에 부합하도록 재정의 질을 개선할 필요가 있다.⁵⁸⁾ 이를 위해서는 법원은 ADR에 적합한 사건의 경우에 현재와 같이 판사에 의한 조정이나 강제조정을 장려하는 대신에, 소송절차를 중지하고 환경분쟁조정위원회로 사건을 회부하는 방안을 고려해야 한다.⁵⁹⁾ 다만 이러한 경우에 법원은 절차보장의 관점에서 최소한의 기준을 제시하고 환경분쟁조정제도에 관한 평가를 수행하여 ADR의 병리현상에 적절하게 대처할 필요가 있다.⁶⁰⁾

일부 견해는 환경분쟁조정제도가 충분히 성숙했음을 이유로 환경분쟁조정제도와 법원과의 관계에 있어서 조정전치주의의 도입을 주장하기도 하나,⁶¹⁾ 이미 행정소송에 있어서도

55) 김상찬, 전계논문, 118면은 법학전문대학원에 부속 ADR과정을 설치하여 이론과 실무를 feedback하는 방안을 제시하고 있다.

56) 박태현, 전계논문, 170면.

57) 김상수, “환경분쟁해결을 위한 재판과 ADR의 역할 분담”, 『환경법연구』 제28권 1호, 한국환경법학회, 2006.4, 127-128면.

58) 박태현, 전계논문, 174-181면은, 재정의 질을 개선하는 방안으로 사건을 간이사건과 난이사건으로 선별하여 처리할 것, 인과관계뿐만이 아니라 책임의 성립과 범위의 판단에도 신중할 수 있도록 심사보고서의 체계를 개편할 것, 재정결정의 이행 및 불복여부 등을 사후에 추적, 환류하여 향후 재정결정에 참고할 것 등을 제시하고 있다.

59) 김상수, 전계논문, 126-127면.

60) 가령 민간기관 등이 행하는 중재의 경우, 필요한 절차적 지원을 행하거나 또는 불공정한 중재인을 제외시키거나, 중재판단을 취소하는 등의 법적 통제를 실시할 수 있고, 조정이나 알선에 있어서도 합의의 유·무효나 공서양속위반 유무 등의 판단을 통해 유의미한 통제를 행할 수 있다고 한다. 법원과 환경분쟁조정제도의 관계에 있어서도 마찬가지로 역할을 수행할 수 있다고 생각된다(김상찬, 전계논문, 120면).

행정심판전치주의가 폐지되었으며 분쟁해결의 방법에 대한 당사자의 선택권을 존중하고 불필요한 절차를 강요하지 않기 위해서는 조정전치주의의 도입은 바람직하지 않다고 본다.⁶²⁾

2. 소음·진동 외에 조정대상 분쟁원인의 다양화 방안

(1) 환경단체의 조정신청 활성화

환경분쟁조정법 제26조는 일정한 요건을 갖춘 환경단체의 경우 중대한 자연생태계 파괴로 인한 피해가 발생하였거나 발생할 위험이 현저한 경우에는 위원회의 허가를 받아 분쟁당사자를 대리하여 조정을 신청할 수 있도록 하고 있다. 비록 분쟁당사자를 대리하여서만 신청할 수 있다고 규정함으로써 이른바 '자연의 권리'를 인정한 것은 아니지만, 조정과정에서 자연환경 보전을 위한 대책을 조정안에 포함시킬 수 있기 때문에 환경관련단체로서는 이를 적극 활용할 필요가 있다.

이와 관련해서는 일본의 '스파이크타이어 분쟁조정사건'은 좋은 모델이 될 수 있다.⁶³⁾ 일본은 이 사건을 계기로 1990년에 '스파이크타이어 분진의 발생에 관한 법률'을 제정하여 시행하고 있다. 이 사건의 경우 분진 피해발생과 타이어제조판매 행위 사이에는 운전자의 이용행위가 개재되어 불법행위 책임을 묻기 어려웠기 때문에 환경분쟁조정제도를 이용할 실익이 있다.

(2) 예방적 분쟁조정의 활성화

일본의 공해분쟁조정제도는 사후구제형이 아닌 사전예방적 조정신청, 즉 장래 발생할 위험이 있는 피해에 관한 조정이 전체 사건의 약 40% 정도를 차지하고 있다고 한다.⁶⁴⁾ 일본의 경우 환경오염분쟁의 형태가 피해발생 후의 사후대책형으로부터 피해발생 전 단계에서의 발생할 우려가 있는 공해의 예방이라는 사전예방형으로 변화하고 있는 것이다.⁶⁵⁾ 이

61) 김세규, "환경분쟁조정제도에 관한 연구", 「환경법연구」 제24권 제1호, 한국환경법학회, 2002.4, 310면.

62) 환경분쟁조정제도를 경제학적으로 분석해 보았을 때, 조정의 신뢰성이 담보되지 아니한 상태에서 조정전치주의를 도입하는 것은 당사자뿐만 아니라 사회 전체에도 도움이 되지 않는다고 한다(조홍식, 전게논문, 149면).

63) 이 사건은 1988년 일본 나가노현의 변호사 62명이 분진으로 인해 호흡기 질환 등 만성질환을 야기할 수 있는 스파이크타이어의 생산 및 판매 중지를 구하는 조정을 공해분쟁조정위원회에 신청한 사건이다. 공해분쟁조정위원회는 조정안에서 국가와 지방자치단체, 타이어제조회사, 운전자, 주민 등이 일체가 되어 대응해야 한다는 인식 아래 타이어제조회사가 타이어제조 및 판매를 일정한 유예기간 후에 중지하도록 하였다. 또한 조정안에는 신청인 및 참가인은 국가와 지방자치단체에 압력을 가하여 스파이크타이어의 사용금지에 관한 법제화 및 행정조치가 취해질 수 있도록 노력해야 하며, 타이어제조회사는 먼지 발생 없는 타이어를 개발하여 보급할 것과 이에 관한 자료를 신청인 등에게 제공해야 한다는 내용이 포함되었다. 이 사건의 개요에 대하여는, 최우용, 전게논문, 597-598면 참조.

64) 상게논문, 592면.

65) 최철호, "일본의 공해분쟁처리제도", 「공법학연구」 제5권 제2호, 한국비교공법학회, 2004.5, 556-557면.

는 일본에서 재정이 아닌 조정이 활성화되고 있는 이유이기도 하다. 우리나라의 경우에도 환경분쟁조정법 제2조에서 ‘발생이 예상되는 환경피해’에 대하여 조정제도를 이용할 수 있도록 규정하고 있지만 예방적 조정을 신청한 경우는 찾아보기 어렵다. 앞으로 사전예방적 분쟁조정제도가 활성화될 수 있도록 홍보를 강화해야 할 것이다.

3. 배상액 비율의 현실화

(1) 배상기준의 현실화

환경분쟁조정에서 ‘환경분쟁사건 배상액 산정기준표’에 의한 일률적 배상액 산정으로 인해 배상신청액 대비 배상결정액의 비율이 매우 낮음은 앞서 살핀 바와 같다. 재정은 준사법적 절차이므로 법적 안정성의 측면에서 분쟁의 일관된 해결도 고려해야 하고, 따라서 이러한 방식의 배상액 결정에 합리적 이유가 없다고 할 수는 없다. 또한 소음·진동 피해사건의 경우 비록 소액이지만 배상액의 지급을 예측할 수 있게 하여 환경분쟁조정제도의 이용을 촉진하는 유인으로 작용한다고 본다.

그러나 재정 역시 ADR의 하나라고 할 때, 기계적인 배상액의 산정보다는 당사자의 사정을 고려한 구체적으로 타당한 배상액을 제시함이 바람직하다. 예를 들어 소음·진동 피해의 경우 소음·진동의 반복주기, 노출시간, 주야간, 조석별, 기상상태, 피해유발 물체의 가시여부 등에 따라 그 정도에 현저한 차이가 있으며, 소음·진동이 동시에 발생되었을 경우에는 개별요인의 경우보다 피해가 가중될 수 있고, 소음·진동 외의 다른 요인도 피해의 발생에 영향을 미칠 수 있으므로,⁶⁶⁾ 소음·진동 피해의 경우 단순히 측정된 소음이나 진동 수치뿐만이 아닌 이러한 상황요소들을 모두 고려하여 배상액을 산정해야 한다. 또한 배상액 산정기준표를 주기적으로 갱신하고 배상액 기준을 상한과 하한으로 규정하는 등 배상액 결정에 있어서 유연성을 증대하는 한편 배상액을 국민 일반의 법감정에 부합하게 현실화할 필요가 있다.

(2) 증거보전절차의 이용 확대

환경분쟁조정법 제39조는 재정의 신청 전에 미리 증거조사를 하지 아니하면 그 증거를 확보하기 곤란하다고 인정하는 경우에는 재정을 신청하려는 자의 신청으로 증거조사를 할 수 있다고 하여 증거보전절차를 규정하고 있다. 환경피해의 경우 분쟁조정단계에서는 이미 피해상황이 종료된 경우가 대부분이므로 당사자에게는 증거보전절차의 활용이 특히 요구된다. 심사관이 사후에 피해 정도를 추정함에는 가해자와 피해자의 주장을 모두 고려해야 하기 때문에 절충적인 판단을 할 수밖에 없고, 이는 피해수치의 측정과 이를 통한 배

66) 김제수, “중앙환경분쟁조정제도의 개요 및 사례분석”, 『건축환경설비』, 2010.1, 23면.

상액의 산정에 있어서 피해자에게 불리하게 작용할 여지가 크다. 따라서 환경피해의 당사자는 증거보전절차를 적극 이용할 필요가 있다.⁶⁷⁾

4. 조직, 인력의 확대와 전문성 제고

(1) 상임위원의 보강

현재 중앙환경분쟁조정위원회는 위원장 1인만이 상임위원이고 나머지 14인은 비상임위원이다. 외부 업무를 겸직하는 비상임위원으로서는 분쟁조정업무를 전체적으로 통합하여 관장하기 어려운 한계가 있으므로 상임위원을 현행법에서 인정하는 최대한도인 3인까지 증원하는 것이 바람직하다.⁶⁸⁾ 나아가 입법론적으로는 상임위원, 비상임위원을 막론하고 조정위원의 정원을 보다 확대하는 것이 필요하다고 본다. 참고로 소비자분쟁조정위원회의 조정위원은 설립당시에는 위원장을 포함하여 7인 이내였으나, 현재 50인 이내로 확대된 바 있다(소비자기본법 제61조 제1항).⁶⁹⁾

(2) 분야별 전문심사관의 충원

현재 환경분쟁조정절차상 분쟁조정업무를 많은 부분을 심사관이 담당하도록 하고 있으므로, 법률적 전문지식을 가지고 있는 전문심사관을 분야별로 충원하는 것이 필요하다.⁷⁰⁾ 현재 10명 남짓한 심사관의 수를 늘려 담당하는 심사업무에 보다 전념할 수 있도록 해야 한다. 심사관의 업무인 사실조사, 피해액 산정기준의 연구개발 등은 환경 및 법률 관련한 전문성이 필요한 분야로서 환경분쟁조정위원회에 단기간 근무하는 심사관 체제로는 전문성을 확보하기 어렵다.⁷¹⁾ 따라서 환경 및 법률 분야에 전문성을 가진 심사관을 충원해야 하며, 심사관의 충분한 근무기간 확보가 필요하다.

5. 환경분쟁조정제도에 대한 인식의 제고

(1) 홍보강화와 민원상담원제도 도입

환경피해를 예방하기 위해서는 환경권의 재산권화와 더불어 '소송을 통한 억지'가 필요하다.⁷²⁾ ADR은 환경분쟁에 드는 시간적, 경제적 비용을 절감할 수 있다는 측면에서 소송

67) 강정혜, 전계 “환경분쟁조정위원회의 구성 및 조정절차의 개선방안”, 97-98면.

68) 아울러, 전문성제고를 위해서는 상임위원의 직급을 상향조정하고, 환경관련 국책연구소에 대한 국가지원을 강화하는 방안도 적극적으로 검토해야 한다(동지: 한국환경정책·평가연구원, 전계 연구보고서, 100면).

69) 소비자분쟁조정위원회는 상임위원 2인, 비상임위원 48인(소비자대표 9인, 사업자대표 9인, 분야별 전문가 24인, 변호사 6인)으로 구성되어 있다(최병록, 전계논문, 523면).

70) 한국환경정책·평가연구원, 전계연구보고서, 96면.

71) 강정혜, 전계 “환경분쟁조정위원회의 구성 및 조정절차의 개선방안”, 92면.

을 통한 역지를 실현하는데 효과적이다.⁷³⁾ 이를 실현하기 위해서는 환경분쟁조정제도에 대한 일반인의 인식 제고가 필요하다. 특히 일조방해, 통풍방해, 조망방해 등 새로이 규정된 환경피해의 경우에는 환경분쟁조정제도의 홍보를 강화하여 그 이용률을 증대시켜야 한다. 환경분쟁조정제도의 인식을 제고하는 방안의 하나로서 일본처럼 환경 관련 민원상담원을 두는 것도 고려해 볼 수 있다.⁷⁴⁾ 우리나라의 경우 환경분쟁조정위원회가 환경피해와 관련되는 민원의 조사·분석 및 상담 업무를 담당하고 있지만(환경분쟁조정법 제5조 제2호), 인터넷 등을 통한 일반적인 민원처리 업무 외에는 실효성이 떨어진다고 본다. 반면에 일본의 경우 공해분쟁처리법에 지방자치단체로 하여금 공해진정상담원을 두게 하여 공해민원의 상담, 조사, 관계기관의 지도 등의 업무를 담당하게 하고, 공해분쟁과 관련한 정기적인 정보교환회의와 공해진정처리센터 등의 기구를 설치하여 공해민원처리에 적극 대처하고 있다고 한다.⁷⁵⁾

(2) 조정위원회의 신뢰성 제고

환경분쟁조정위원회는 환경부 산하의 행정형 ADR기관으로서 사인간의 환경분쟁만이 아니라 국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하는 분쟁의 조정업무도 담당하기 때문에, 업무처리의 공정성과 신뢰성을 제고하기 위해서는 다른 행정기관에 대한 독립성과 중립성이 보장되어야 한다.⁷⁶⁾ 또한, 상임위원의 증원, 분야별 전문심사관제도의 도입과 더불어, 조정과정에서 일반시민의 참여가 보장되어야 한다. 행정관료와 전문가가 객관적 범질서와 과학적 지식을 통해 내린 결정은 합리적일 수 있으나, 일반 시민의 참여가 배제된 결정은 이러한 전문적 평가에 포함될 수 없는 요소들, 즉 지역사회에 대한 경험, 이해관계 및 불만과 불신과 같은 요소들이 결여된다는 점에서 최적의 결정이 되기 어렵기 때문이다.⁷⁷⁾ 따라서 공공참여를 보장하고 촉진하는 제도가 마련될 필요가 있다.

72) 엘리너 오스트롬, 윤홍근·안도경(역), 「공유의 비극을 넘어」, 랜덤하우스코리아(주), 2010, 209-234면은 미국 중서부지방의 지하수 이용관계와 관련해, 소송 및 ADR을 통해 '공유지의 비극'을 극복한 사례들을 제시하고 있다. 환경 역시 공유자원의 하나라고 볼 때 이러한 사례는 환경분쟁조정제도에 시사하는 바가 크다.

73) 조홍식, 전제논문, 96-102면.

74) 김세규, 전제논문, 313면; 박영세, “환경분쟁의 소송 대체적 해결기제(ADR)에 관한 연구”, 「지방정부연구」 제11권 제1호, 한국지방정부학회, 2007, 봄, 268면.

75) 이영규, 전제논문, 313면.

76) 최병록, 전제논문, 522면은 환경분쟁조정위원회의 공정성과 직무상 독립성을 확보하기 위해서는 환경분쟁조정위원회를 독립된 법인조직으로 개편할 필요가 있다고 한다.

77) 김은주, “환경분쟁의 해결을 위한 대안적 주민참여제도”, 「환경법연구」 제29권 3호, 한국환경법학회, 2007.11, 149-150면.

VI. 결 론

환경분쟁은 다극성, 집단성, 다원적 가치관련성 등의 특징을 가질 뿐만 아니라, 인과관계의 입증곤란, 정보와 증거의 구조적 편재 등의 특수성을 가진다. 소송을 통한 환경분쟁의 해결은 극단적 결과를 강요하며 절차가 길어져 시간적, 경제적인 손실이 막대하고, 다양한 이해관계를 적절히 반영하기 어렵다. 또한 인과관계나 피해의 범위를 증명하기가 곤란하며, 환경행정소송의 경우 원고적격이 제한되어 공익적 소송이나 예방적 소송이 불가능하고, 환경 분야에 정통하지 못한 법관의 판결로 인해 전문성과 신뢰성이 저하될 수 있다. 반면에 조정제도 등 ADR을 통해 환경분쟁을 해결할 경우, 분쟁의 조정적 해결을 통해 상생의 결과를 추구할 수 있으며 신속성, 경제성이 보장되고 원고적격의 확대가 가능한 점 등 절차적 유연성을 확보할 수 있다. 또한 감정적, 정치적 갈등의 해결과 분쟁의 예방적 조정이 가능하며 환경 및 조정전문가의 조정을 통해 전문성과 신뢰성을 담보할 수 있다.

환경분쟁의 해결에 있어서 이러한 ADR의 장점을 활용하기 위해 1991년부터 환경분쟁조정제도가 도입되어 시행되고 있다. 환경분쟁조정제도는 중앙 및 지방환경분쟁조정위원회가 알선, 조정, 재정을 통해 환경피해에 대한 다툼과 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼을 해결하는 절차이다. 우리나라의 환경분쟁조정제도는 당사자 간의 합의율이 상당히 높은 점 등 긍정적인 측면이 다수 있다. 반면에 대부분의 사건이 ADR의 본지와는 거리가 먼 재정에 의하고 있으며, 소음·진동과 관련된 정신적 피해배상의 신청에 편중되어 있고, 배상신청액 대비 배상액의 비율이 낮아 신청인의 불만을 사고 있다. 또한 조직·인력의 한계로 인해 전문성이 떨어진다는 점과 인식의 부족으로 인해 이용률이 낮다는 문제점이 지적된다.

재정에의 편중으로 인한 문제점을 개선하기 위해서는 사적 자치 및 당사자주의 원칙에 입각한 조정을 활성화할 필요가 있는데, 이를 위해서 직권조정 및 조정회부제도의 적극 활용과, ADR전문가를 양성하고 충원하는 방안을 고려해야 한다. 또한 재판과 환경분쟁조정제도의 연계 및 역할분담을 통해 각 제도별로 적합한 사건해결 방식을 모색할 필요도 있다.

대상사건의 편중 문제를 극복하기 위해서는 자연이나 생태계 파괴 등을 포함한 다양한 분야에서 환경단체의 대표소송 등을 활성화하고 분쟁의 예방적 해결을 추구해야 한다. 배상액을 현실화하기 위해서는 일률적인 배상액 결정에서 벗어나 개별 분쟁의 구체적 상황을 고려한 배상액 결정이 필요하며 증거보전절차의 이용 확대가 요구된다.

환경분쟁조정제의 전문성을 제고하기 위해서는 상임위원의 확대, 심사관의 전문성 증대 등의 조직·인력의 개편이 필요하다. 한편 환경분쟁조정제도의 이용률을 높이기 위해서는

환경분쟁조정제도에 대한 인식과 그 위상을 제고할 필요가 있는데, 이를 위해서는 환경 관련 민원상담원을 두거나 주민의 공공참여를 전제하는 직권조정절차를 활성화하는 등의 방안을 고려할 수 있다.

참 고 문 헌

- 강정혜, “대체적 분쟁해결제도(ADR)로서의 환경분쟁조정과 환경소송”, 『환경법연구』 제30권 제3호, 한국환경법학회, 2008.11.
- , “환경분쟁조정위원회의 구성 및 조정절차의 개선방안”, 『환경법연구』 제28권 1호, 한국환경법학회, 2006.4.
- 강홍균, “환경소송의 원고적격 확대에 관한 연구”, 제주대학교대학원 박사학위논문, 2011.2.
- 권영호·김은주, 「환경분쟁해결의 공법적 이해」, 제주발전연구원·법무서비스인력양성사업단, 2009.
- 김동희, 『행정법 I』, 박영사, 2003.
- 김두환, “소음·진동과 환경분쟁”, 『춘계학술대회논문집』, 한국소음진동공학회, 2010.
- 김상수, “환경분쟁해결을 위한 재판과 ADR의 역할 분담”, 『환경법연구』 제28권 1호, 한국환경법학회, 2006.4.
- 김상찬, “ADR의 이념과 개혁방향”, 『법과 정책』 제10호, 제주대학교 사회과학연구소, 2004.8.
- 김상태, “행정법상 대체적 분쟁해결제도의 허용성에 관한 연구”, 『법학연구』 제35집, 한국법학회, 2009.8.
- 김세규, “환경분쟁조정제도에 관한 연구”, 『환경법연구』 제24권 제1호, 한국환경법학회, 2002.4.
- 김은주, “환경분쟁의 해결을 위한 대안적 주민참여제도”, 『환경법연구』 제29권 3호, 한국환경법학회, 2007.11.
- 김재수, “중앙환경분쟁조정제도의 개요 및 사례분석”, 『건축환경설비』, 2010.1.
- 박균성, 『행정법강의』 제6판, 박영사, 2009.
- 박영세, “환경분쟁의 소송 대체적 해결기제(ADR)에 관한 연구”, 『지방정부연구』 제11권 제1호, 한국지방정부학회, 2007.봄.
- 박지원, “환경소송에 있어서 원고적격의 문제점과 해결방안”, 『동아법학』 제46호, 2010.2.
- 박태현, “환경분쟁조정제도의 선진화를 위한 법적 과제”, 『환경법연구』 제30권 3호, 한국환경법학회, 2008.11.
- 엘리너 오스트롬, 윤홍근·안도경(역), 『공유의 비극을 넘어』, 랜덤하우스코리아(주), 2010.

- 이영규, “환경분쟁과 ADR”, 「법학논총」 제23집 제2호, 한양대학교 법학연구소, 2006.12.
- 이준서, “‘낙동강 취수장 판결’로 살펴본 환경행정소송상의 원고적격 확대의 문제”, 「한양법학」 제21권 제3집, 한양법학회, 2010.8.
- 이희정, “환경분쟁의 발생배경, 유형 그리고 대책”, 「환경법연구」 제28권 제1호, 2006.4.
- 전경운, “환경분쟁조정제도의 현황과 문제점”, 「환경법연구」 제26권 제3호, 한국환경법학회, 2004.11.
- 정남철, “환경정책과 공공갈등해결에 관한 법적 고찰”, 「공법학연구」 제9권 제1호, 한국비교공법학회, 2008.2.
- 조홍식, “대안적 분쟁해결제도(ADR)의 경제학”, 「비교사법」 제13권 1호, 한국비교사법학회, 2006.3.
- 최병록, “우리나라 환경분쟁조정제도의 현황과 발전방안”, 「환경법연구」 제29권 2호, 한국환경법학회, 2007.8.
- 최우용, “일본 환경분쟁조정제도의 내용과 과제”, 「공법학연구」 제5권 제3호, 한국비교공법학회, 2004.12.
- 최철호, “일본의 공해분쟁처리제도”, 「공법학연구」 제5권 제2호, 한국비교공법학회, 2004.5
- 한국환경정책·평가연구원, “환경분쟁조정 기능 강화 등 중장기 발전 방향 연구”, 중앙환경분쟁조정위원회, 2006.11.
- 한삼인·강홍균, “환경소송의 원고적격에 관한 고찰”, 「평화연구」 제16권 제1호, 제주대학교 평화연구소, 2005.8.
- 홍준형, 「환경법」, 박영사, 2005.
- , “환경분쟁조정제도의 실효성 및 실효성 제고방안에 대한 고찰”, 「환경법연구」 제28권 1호, 한국환경법학회, 2006.4.
- 南博方, “二十周年を迎えた公害等調整委員會-その実績と課題”, 「ジュリスト」 第1008號, 1992.9.

ABSTRACT

A Study of the Environmental Dispute Arbitration System in Korea

Sang-Chan Kim

Environmental disputes not only possess the special characteristics of collectivity and plural value relativity but it also possesses the unique features of difficulty to prove cause and effect as well as the structural maldistribution of evidence and information. Therefore, the positive resolution of an environmental dispute can be brought about more easily with the Alternative Dispute Resolution (ADR) which can take the form of talks, compromises, as well as arbitration or mediation rather than through a trial process. Such being the case, this paper first looks into the problems and effectiveness of the arbitration system of environmental lawsuits and then takes an even closer look at Korea's environmental dispute arbitration system and finally offer some reform methods.

In Korea, the environmental dispute arbitration system was implemented in 1991 and has been executed since then. Although this system does have positive features such as the high rate of coming to an agreement between the involved parties but unfortunately, most of the cases rely on decisions based on right and wrong which cannot but be far away from the intentions of the ADR system. It is heavily centered around claims regarding psychological compensation regarding noise and vibrations and the ratio of the actual amount of compensation is comparatively lower than the requested amount. In addition, with the limits in organization and manpower, it leads to a lack of professionalism as well as the problem of low usage with the low awareness rate.

As reform measures against the aforementioned problems, this paper suggests the following. First, in order to activate the arbitration process more fully, it proposes aggressive usage of compulsory arbitration as well as submission to arbitration, while at the same time raising ADR professionals to fill in the missing gaps. Secondly, in order to overcome the problem of concentration of related cases, making representative lawsuits of environmental organizations would be a good idea. It also states that in order to make the compensation amount more realistic, it should go out of the across-the-board decision making process and reach a decision about the compensation amount that takes the individual situation's dispute into consideration. In order to boost the professionalism of the environmental

dispute arbitration, it is necessary to reform the organization and manpower such as expanding the number of members of full standing, and increasing the professionalism of the examiners. Also, to increase the usage rate of the ADR system, the paper suggests stationing a civilian consultant regarding environment, or activating the compulsory arbitration which is the premise for public participation on the part of the residents.

Key Words : Environmental dispute, arbitration, Alternative Dispute Resolution(ADR), Environmental dispute arbitration system, Environmental lawsuit, environment expert, environment organization