

환경분쟁조정위원회의 구성 및 조정절차의 개선방안*

강 정 혜**

차 례

- I. 서론
- II. 환경분쟁조정위원회의 구성
- III. 환경분쟁조정절차
- IV. 결론

I. 서론

환경분쟁조정위원회의 구성 및 조정절차의 개선방안에 들어가기에 앞서, 환경분쟁조정위원회가 실제로 어떤 내용의 업무를 처리해 왔으며 그 각 업무는 어떤 특성을 지니고 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 이와 같이 실제로 처리되고 있는 업무내용을 살펴 봄으로서, 환경분쟁조정위원회의 구성 및 조정절차에 대하여 어떤 논의가 더 필요하며 개선방안은 무엇인지가 도출될 수 있기 때문이다. 따라서 이하에서의 논의는 환경분쟁조정위원회가 실제로 어떻게 운용·작동되고 있는지의 실무적인 관점에서 다루어진 것이다.

* 본고는 한국환경법학회 제83회 학술대회(2006.4.8. 한국환경정책평가연구원)에서 발표한 논문입니다.

** 서울시립대 법학부 교수, 변호사

1. 환경분쟁조정위원회의 업무 분석

1990.8.1. 제정된 환경분쟁조정법(이하 '동법'이라고 한다)에 따라 설치된 것이 환경분쟁조정위원회이다. 환경분쟁조정위원회는 정부조직법 제5조상의 합의제 행정기관에 속한다. 합의제 행정기관은 1인이 결정을 내리고 책임을 지는 독임제 행정기관에 비하여, 다수의 기관 구성원(위원)이 합의에 의하여 결정을 내리므로 신중하고 공정한 판단이 가능하고 의견수렴의 절차가 공정하다는 장점이 있다. 한편 독임제 행정기관의 장점으로는 신속하고 일관된 판단이 가능하고 책임소재가 명확한 장점이 있다.

동법 제정 이후 현재까지 환경분쟁조정위원회는 환경분쟁의 해결에 있어 상당한 역할을 하여 왔다. 이하에서 그동안의 환경분쟁조정현황¹⁾을 중앙환경분쟁조정위원회를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 연도별 환경분쟁조정현황

중앙환경분쟁조정위원회의 조정현황을 살펴보면, 중앙환경분쟁조정위원회가 설립된 1991년부터 2005년까지 총 1,706건의 환경분쟁사건을 접수하여 1,413건을 처리하였다. 이 중 2003년도 접수건수는 350건이며, 2004년도 접수건은 195건, 2005년도 접수건은 166건이다(2003년 6월말부터 재정사건 중 1억원 이하 사건은 16개 시, 도에 설치된 지방환경분쟁조정위원회에서 수행하도록 환경분쟁조정법이 개정됨에 따라 위 통계에서 2003년 이후부터 지방환경분쟁조정위원회에서 수행하는 분쟁업무는 제외되었음).

(2) 유형별 환경분쟁조정현황

2004년말 현재 위 중앙환경분쟁조정위원회의 총 처리건수 1,239건 중 재정사건이 전체의 97%인 1,206건이며, 조정사건은 3%인 33건이다. 한편 위 재정사건 중 일부는 재정위원회의 재정회의 의결을 거치기 전 당사간 합의로 종료되

1) 환경부, 「2005 환경부백서」, 환경부, p.201-213.

는 경우가 많으므로, 위 97%의 재정사건이 모두 재정위원회의 의결을 거쳐 재정 문서로서 재정사건이 종결되는 것은 아니다.

즉 위 재정사건 1,206건의 처리결과를 보면, 재정위원회의 재정회의 의결에 의한 해결이 50%(배상결정 41%, 기각 8%, 방음대책 1%)를 차지하고, 합의가 50%를 차지한다. 한편 위 사건을 피해원인별로 분류하면 처리된 1,239건 중 소송, 진동으로 인한 피해가 전체의 86%, 대기오염이 8%, 수질오염이 4%, 해양오염이 1%, 기타 1%로 분류된다.

위에서 보듯이, 환경분쟁조정법이 정한 환경분쟁해결 방식인 알선, 조정, 재정 중 중앙환경분쟁조정위원회의 경우, 재정사건이 97%를 차지하고 있는 바, 현 환경분쟁조정업무의 주 내용이 재정을 알 수 있다.

2. 알선·조정·재정

환경분쟁조정법이 규정하고 있는 분쟁해결방식은 알선, 조정, 재정이다.

(1) “알선(斡旋)”은 환경분쟁조정위원회의 3인 이내의 알선위원이 환경분쟁의 당사자가 스스로 분쟁을 해결할 수 있도록 교섭장소의 제공, 자료의 제시 및 쟁점의 정리를 제공하여 사건이 공정하게 해결되도록 당사자의 합의를 유도하여 분쟁을 해결하는 절차이다. 알선위원이 양 당사자를 중재하여 합의를 유도하고, 당사자가 합의를 작성하면 절차는 종료된다(동법 제3장 제2절).

(2) “조정(調停)”은 환경분쟁조정위원회의 3인 또는 1인(대통령령이 정하는 경미한 사건인 경우)²⁾의 위원으로 구성되는 조정위원회가, 필요한 경우 사실조사 및 당사자의 의견을 들은 후 조정안을 작성하여 당사자에게 이를 통지하고, 30일 이상의 기간을 정하여 당사자에게 그 수락을 권고할 수 있는데, 만일 당사자가 이를 수락하면 조정안과 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 보는 제도이다(동법

2) 조정가액이 5천만원 이하인 분쟁사건을 말한다.(환경분쟁조정법시행령 제24조)

제3장 제3절).

(3) “재정(裁定)”은 환경분쟁조정위원회의 5인 또는 3인(대통령령이 정하는 경미한 사건인 경우)³⁾의 위원으로 구성되는 재정위원회가, 당사자의 의견진술을 듣는 심문절차 및 필요한 경우 증거조사 절차를 거쳐, 주문과 이유 등이 기재된 문서로서 재정을 행한다. 이 재정문서는 지체없이 당사자 또는 대리인에게 송달하는데, 당사자가 송달일로부터 60일 이내에 소송제기를 하지 아니하거나 소송이 철회된 때, 또는 지방재정위원회의 재정인 경우 60일 이내에 중앙환경분쟁조정위원회에 불복하여 재정을 신청하지 아니한 경우는, 당사자간에 당해 재정내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 본다(동법 제3장 제4절).

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.

3. 결론

이상에서 본 통계와 수치상의 중앙환경분쟁조정위원회의 업무내용을 살펴 볼 때, 대부분의 분쟁 업무가 재정(裁定)의 형식으로 처리되는데, 재정(裁定)은 법원의 재판과 유사한 기능과 형식을 지닌다고 할 수 있다.

그러므로 이하에서 환경분쟁조정위원회의 구성 및 조정절차를 논함에 있어서는 분쟁조정 방법(알선·조정·재정) 중 “재정”이 중심이 될 것이다. 왜냐하면 환경분쟁조정위원회가 행하는 “재정”은, 그 법적 효력에 있어서, 사건 당사자 사

3) 조정가액이 중앙조정위원회의 경우에는 2억원 이하, 지방조정위원회의 경우에는 5천만원 이하인 분쟁사건을 말한다.(환경분쟁조정법시행령 제26조)

이에서 중개역할을 하는 “알선”이나 사건 당사자에게 합의안을 권고하는 “조정”과 달리, 일정한 경우 당사자간에 재정 내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 보기 때문에(동법 제42조 제2항) 알선이나 조정 보다 강력한 법적 효력이 있고 사건 당사자를 기속하며, 또한 현실적으로도 사건 당사자들이 가장 많이 이용하는 분쟁 해결방식이기 때문에 환경분쟁조정위원회의 구성이나 조정절차를 논함에 있어 가장 큰 비중을 차지할 수 밖에 없기 때문이다.

한편 환경분쟁조정위원회의 구성 및 조정절차를 논함에 있어 “중앙”환경분쟁조정위원회와 “지방”환경분쟁조정위원회를 특히 구별하여 할 필요는 없는 것으로 보인다. 양 위원회간의 구성 및 조정절차는 거의 동일하며 단지 관할과 업무분장 등에 차이가 있을 뿐이기 때문이다. 이하에서 논의되는 것은 주로 “중앙”환경분쟁조정위원회에 관한 것이다.

이하에서 환경분쟁조정위원회의 “구성”과 “절차”를 논함에 있어, 중앙환경분쟁조정위원회를 중심으로 현황을 살펴보고 개선방안을 제안하되 주로 실무적인 시각에서 논하게 될 것이며, 이 중 “구성”에 대하여는 인적 구성에 논의의 초점을 맞추기로 한다.

II. 환경분쟁조정위원회의 구성

1. 근거 법령

(1) 환경분쟁조정위원회(위원장 및 위원)

환경분쟁조정법 제4조는 환경분쟁 등의 사무를 관장하기 위하여 환경부에 중앙환경분쟁조정위원회를, 특별시, 광역시 또는 도에 지방환경분쟁조정위원회를 각각 설치하도록 규정하고 있다. 또한 동법 제7조 제1항은 중앙환경분쟁조정위원회는 위원장 1인을 포함한 9인의 위원으로 구성하되, 그 중 상임위원은 3인 이내로 할 것을 규정하고 있고, 동법 제7조 제2항은 지방분쟁조정위원회는 위원장 1인을 포함한 9인 이내의 위원으로 구성하되, 그 중 상임위원은 1인을 둘 수 있다

고 규정하고 있다.

한편 위원에 대한 자격요건과 관련하여서는, 동법 제8조 제1항은 환경분쟁조정위원회의 위원은 환경에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 다음 각호의 요건에 해당하는 자일 것을 요구하고 있다. 또한 동법 제8조 제1항 및 3항은 중앙 및 지방 환경분쟁조정위원회의 위원에는 아래 3호에 해당하는 자가 2인 이상 각 포함되어야 한다고 규정하고 있다.

1. 1급 상당의 공무원으로서 1년 이상 재직한 자
2. 2급 또는 3급 상당의 공무원으로서 3년 이상 재직한 자
3. 판사·검사 또는 변호사의 직에 6년 이상 재직한 자
4. 공인된 대학이나 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 3년 이상 재직한 자
5. 환경관련업무에 15년 이상 종사한 자

또한 동법 제8조 제2항은 중앙환경분쟁조정위원회의 위원장은 1급 상당 별정직 국가공무원으로 보한다라고 규정하고 있다.

(2) 사무국

동법 제13조 제1,2항은 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

또한 동법 제13조 제3항은 위원장은 특정사건에 관한 전문적인 사항을 처리하

기 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.

2. 중앙환경분쟁조정위원회의 현황

위 법령에 근거하여 2006.3. 현재 중앙환경분쟁조정위원회는 ①위원장 1인(상임위원) 및 8인의 비상임위원, ②사무국장 1인 및 분야별 외부 전문가 123인, ③심사관 12인으로 구성되어 있다.⁴⁾ 이와 같은 인적 구성을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

(1) 위원장

동법 제8조 제2항은 중앙환경분쟁조정위원회의 위원장은 1급 상당 별정직 국가공무원으로 보한다라고 규정하고 있으며, 이에 따라 위원장이 임명되어 왔다.

(2) 상임위원 및 비상임위원

동법 제7조 제1항은 중앙환경분쟁조정위원회는 위원장 1인을 포함한 9인의 위원으로 구성하며, 그 중 상임위원은 3인 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 분쟁조정신청 사건에 대한 의결을 함으로서 최종적으로 분쟁사건에 대한 판단을 하게 된다.

(3) 심사관

접수된 환경분쟁 사건의 실질적 조사 및 피해의 평가업무는 “심사관”이 담당하

4) 중앙환경분쟁조정위원회, 2006년도 주요 업무추진 계획, 2006.3.

고 있는데. 이는 동법 제13조 제2항 1,2호에 기초한 심사관의 업무(분쟁의 조정
에 필요한 사실조사와 인과관계의 규명, 환경피해액의 산정 및 산정기준의 연
구·개발)에 따른 것이다.

(4) 외부전문가

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

(5) 기타사항(“동법 제8조 제1항 제3호에 해당하는 자”)

동법 제8조 제1항 및 3항은 중앙 및 지방 환경분쟁조정위원회의 위원에는 3호
에 해당하는 자(판사·검사 또는 변호사의 직에 6년 이상 재직한 자)가 2인 이상
각 포함되어야 한다고 규정하고 있는데, 2006.3. 현재 중앙환경분쟁조정위원회
의 경우, 위 해당요건에 해당하는 자는 3인이다.

한편 동법 제36조 제2항은 5인 또는 3인의 위원으로 구성되는 재정위원회에
는 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 역
할을 수행하기 때문으로 보인다. 특히 재정의 결론에 해당하는 “재정문서”는 법원
의 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 수 밖에 없는 바, 이러한 이유로 위 법률에
서 5인 또는 3인으로 구성되는 재정위원회에는 위 3호 해당자가 1인 이상 포함되
어야 함을 규정하고 있는 것으로 해석된다.

3. 제안 및 개선방안

환경분쟁조정제도는 재판외 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution: 이하 'ADR'이라고 한다)의 하나인 바, 이러한 'ADR'은 민사재판에 대한 대안적 논의로서 미국, 독일 등에서 이미 활발히 연구, 실행되고 있는 제도라 할 수 있다. 미국의 경우 1926년 이래 활동을 계속하고 있는 전미중재협회(American Arbitration Association) 외에 1970년대에 들어와 법원의 사건 적체와 소송지연, 급증하는 소송비용과 변호사비용 등으로 인한 사법제도에 대한 불만이 고조되면서 'ADR'에 대한 논의가 본격적으로 진행되어 조정중재, 법원중재, 간이심리, 사적재판 등의 다양한 형태로 제도가 도입되었다.⁵⁾ 독일의 경우는 1970년대에 들어와 소송사건 증가에 대한 민사재판의 부담경감이라는 사법정책적인 관점에서 논의되었으며, 현재 의무적 조정제도가 도입되어 있다.

중앙환경분쟁조정위원회의 운영 현황을 보면, 제한된 공무원 인원(상임위원 1인, 사무국장 1인, 심사관 12인 등)과 예산(2005년도의 경우, 예산 금 1,299,008,000 원)으로 2005년도의 경우 174건, 2004년도의 경우 223건, 2003년도의 경우 292건의 분쟁사건을 처리하였다⁶⁾. 또한 분쟁조정신청사건은 법령⁷⁾에 따라, 원칙적으로, 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 'ADR'

5) 이점인, "재판외분쟁해결제도-미국의 ADR을 중심으로", 『동아법학』 제26호, 1999, pp. 75-77.

6) 중앙환경분쟁조정위원회, 2006년도 주요 업무추진 계획, 2006.3.

7) 환경분쟁조정위원회에 접수된 사건은 동법 제16조 제6항 및 동법시행령 제12조 제1항에 따라 원칙적으로 각 당사자의 분쟁조정신청을 받은 때로부터 아래와 같은 기간 내에 그 절차를 완료하여야 한다(예외적인 경우 동법 시행령 제12조 제2항에 따라, 1회에 한하여 아래 기간 내에 연장할 수 있도록 되어 있음).

- 앞선의 경우: 3월 / - 조정 또는 재정의 경우: 9월

제도의 하나라고 평가할 수 있다.

그러나 이러한 긍정적인 효과에도 불구하고 장기적으로 환경분쟁조정제도가 국민의 사법적 욕구를 충족시키는 경쟁력 있는 재판외분쟁해결수단이 되기 위하여는 아래와 같은 점이 논의될 필요가 있다고 판단된다.

즉, 환경분쟁이 발생한 사건 당사자의 경우, 처음부터 바로 기존의 사법기관(법원)을 이용할지 아니면 합의제 행정기관인 환경분쟁조정위원회를 이용할 지는 선택사항인 것이며, 그 사건 당사자의 입장에서는, 어느 기관이 더 효율적이고 공정하며 신속한지 등을 고려하여 어떤 제도를 이용할지를 결정할 것이기 때문이다. 환경분쟁조정위원회의 판단이 최종적이고 확정적인 것은 아니며 일정한 경우 법원의 소송으로 이행이 예정되어 있다는 제약에도 불구하고, 만일 환경분쟁조정위원회가 신속·공정하게 분쟁을 처리하며 그 분쟁처리에 대한 신뢰와 권위가 형성되어 있다면, 사건 당사자들은 굳이 사법기관(법원)을 이용하려 하지는 않을 것이다.

(1) 상임위원 기능의 강화

환경분쟁조정제도가 일천한 역사에도 불구하고 효과적이고도 유력한 재판외분쟁해결수단(ADR)으로 확고히 자리잡기 위해서는 다음 요소들을 고려하여야 할 것이다.

첫째 기존 사법기관(법원)과의 경쟁력 내지 비교우위의 확보를 위해서, 환경분쟁조정위원회는 기존 재판을 통한 분쟁해결제도와 비교·통합을 통한 신속한 제도보완 및 업무추진에 역점을 둘 필요가 있다. 환경분쟁조정법이 1990년 제정되어 시행되어 온 이래 그간 축적된 사건처리 경험이 풍부하므로 이제는 그러한 경험을 토대로 제도의 보완이나 업무추진 방향에 대한 역량이 비축되어 있다고 할 것이다. 특히 환경분쟁조정위원회가 변화하는 환경이슈나 대(對) 법원과의 관계상 어떠한 비교우위를 가지고 시의적절한 역할을 다할 수 있는 것인지를 검토할 필요가 있다.

둘째, 환경분쟁신청사건의 대부분을 구성하는 제정의 경우 실질적으로 재판과

같은 기능을 가지는 바, 이러한 업무의 성격에 비추어, 위원회에서 상근하며 이와 같은 재판적 기능에 대하여 법률전문지식을 가지고 총괄적으로 통할하고 지도 감독하는 자가 필요하다. 뿐만 아니라 개개 분쟁신청사건에 대한 법률적인 쟁점에 대하여 1차적으로 위원회 내부에서 걸러질 수 있는 장치도 필요하다. 지금과 같이 이러한 기능을 간헐적으로 외부의 비상임위원에만 의존하는 것은 시간적 및 공간적 제약으로 인하여 한계성을 가질 수 밖에 없다.

즉 현재의 현황을 보면, 중앙분쟁조정위원회의 상임위원은 위원장 1인으로만 구성되어 있다. 중앙환경분쟁조정위원회의 경우 법률(환경분쟁조정법 제7조 제1항)에서, 9인의 위원으로 구성하되 그 중 상임위원은 3인 이내로 할 것을 명시하고 있는데, 이는 법률에서 보장한 것의 최하한선을 지키고 있을 뿐인 것이다. 그리고 법률전문가들은 환경분쟁조정위원회 내부에서 상근하는 사람은 없고 비상임위원 자격으로 분쟁조정업무에 관여하고 있는 실정이다.

이와 같은 구조는 위에서 언급한 두 요소를 추진하고 해결하기에는 어려움이 많다. 즉 위원장 1인만의 1인 상임위원 체제로 실제 위원회를 운영하는 데에는 다음과 같은 난점이 있다. 즉 비상임위원의 경우, 업무에 대한 전문적 지식은 있으나 외부에서 다른 직업에 종사하고 있기 때문에 환경분쟁조정업무에 대하여 전적으로 종사하지 못하며, 자신에게 배정된 개개의 분쟁사건의 처리에 관여하는 정도이다. 그러므로 이러한 한계를 가진 비상임위원이 전체적이고 통합적인 시각에서 모든 분쟁조정업무를 통할하기는 현실적으로 어렵다.

따라서, 다른 정부 산하 위원회에서 흔히 보는 바와 같이 중앙환경분쟁조정위원회에는 위원장 외 최소한 1인 정도의 법률적 전문지식이 있는 상임위원이 필요하다. 그 상임위원의 자격으로는 동법 제8조 제1항 제3호의 자격요건(판사·검사 또는 변호사의 직에 6년 이상 재직한 자) 또는 이에 준하는 법률전문가로 한정함이 타당하다. 현재의 업무현황과 구조 그리고 위에서 지적한 두 요소를 종합할 때, 굳이 법률전문가가 아닌 상임위원을 별도로 둘 필요성은 없다고 판단되기 때문이다.

(2) 심사관의 전문화

동법 제13조 제2항 1,2호에 근거하여 “심사관”은 분쟁의 조정에 필요한 사실 조사와 인과관계의 규명, 환경피해액의 산정 및 산정기준의 연구·개발 등의 전문적 업무를 수행하는 중요한 역할을 한다.

실무상 심사관의 사실조사·인과관계·피해액산정을 담은 “심사보고서”는 특히 재정시 “재정문서”(법원의 판결문과 대응되는 것임)의 기초가 되는 중요한 자료이다. 그런데 이 심사보고서를 작성하기 위해서는 일반 민사법 이론 특히 손해배상 소송에 대한 해박한 법률지식이 요구된다. 특히 심사보고서에서 다루어야 하는 인과관계나 피해액산정을 하기 위하여는 “인과관계”, “개연성이론”, “입증책임이론”, “과실 또는 무과실책임이론”, “연대배상” “손해배상의 범위(특히 일반손해인지 특별손해인지 여부 등)”, “과실상계”, “이중 손해액 공제”, “손익상계”, “과실상계”, “손해배상액의 감경” 등의 법리를 잘 알고 있어야 하고, 또한 그 법리와 더불어 법원의 판례의 동향이 어떠한지에 대하여도 잘 알고 있어야 한다. 이러한 법리와 그 법리를 보완하는 판례의 동향에 익숙해야 분쟁을 공정하게 해결할 수 있음은 두 말할 나위가 없다.

환경분쟁조정제도가 재판외분쟁해결수단(ADR)으로 확고히 자리잡고 발전하기 위해서는 재판과 동등한 정도 내지 그 이상의 전문성을 보유하여야 할 필요가 있다. 그러므로 사실조사 등에는 기존 체제로 심사관 제도를 운영하더라도 최소한 인과관계나 피해액산정과 같은 법률적 판단이 필요한 경우에는 법률적 전문성을 가진 심사관을 배치하여야 할 것이다.

뿐만 아니라 법률에 규정된 심사관의 업무인 사실조사, 피해액 산정기준의 연구개발 등은 나름대로의 전문성이 필요한데 이는 장기간 그와 같은 업무에 종사함으로써 축적될 수 밖에 없는 성질의 것이다.

그런데 현재와 같이 5,6급 행정공무원으로서 환경분쟁조정위원회에 단기간 근무하는 심사관 체제로는 이러한 전문성을 보유하고 유지하기는 어렵다고 보여진다. 법률적 전문성을 가진 심사관의 충원은 향후 법조인력의 공급이 원활화될 경우 그리 어려운 문제는 아닐 것이다.

III. 환경분쟁조정절차

1. 개요

중앙환경분쟁조정위원회의 경우, 다음과 같은 분쟁조정절차를 거치게 된다. 아래 절차 중 (4)심사관의 의견진술(동법 시행령 제19조), (5)당사자 심문, (6)조정위원회(재정위원회) 회의는 통상 조정위원회(재정위원회) 회의에서 한꺼번에 진행된다.

(1) 분쟁조정신청서 작성: 당사자

조정을 신청하고자 하는 자는 관할 위원회에 알선·조정 또는 재정신청서를 제출하여야 한다(동법 제16조 제1항). 이 신청서의 기재사항은 대통령령으로 정한다(동법 제16조 제2항). 이에 따라 위 각 신청서는 대통령령인 시행규칙에 서식화되어 있다. 즉 분쟁조정신청서는 환경분쟁조정법 시행규칙 별지 제15호(알선·조정 신청서), 제16호(재정신청서)로 서식화되어 신청인은 해당란에 기재하기만 하여 관할 환경분쟁조정위원회에 접수하면 된다.

한편 위 각 서식 뒷면에는 처리 흐름도가 시간순으로 도표화되어 있어 신청인이 진행과정을 쉽게 이해할 수 있다.⁸⁾

(2) 신청서 접수: 위원회

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 있

8) 예를 들면, 재정신청서(환경분쟁조정법 시행규칙 별지 제16호 서식) 뒷면에는 “이 신청서는 아래와 같이 처리됩니다. 신청서작성 → 접수 → 심사관·재정위원 지명 → 신청인·피신청인 통보 → 심사관 예비조사 → 전문가 현장조사 → 심사보고서작성 → 당사자심문 → 재경문 송달”라는 내용이 기재되어 있다.

다(동법 시행령 제12조).

(3) 위원지명 및 통지: 위원장

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

(4) 사실조사 등: 주요 심사관

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 제33조 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.

(5) 당사자 심문: 위원회

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

(6) 조정(재정)위원회: 위원회

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).

(7) 송달: 위원장

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

2. 제안 및 개선방안

(1) 심사관과 위원회간의 업무 분장

위와 같은 분쟁조정절차는 기본적으로 심사관에게 과도하게 분쟁조정업무를 위탁하고 있는 구조로 판단된다. 이는 기본적으로 위원회가 위원장 외에는 비상근 위원인 비상임위원으로만 구성되어 있기 때문으로 보인다.

이와 같은 견해와 반대로, 분쟁조정업무는 비교적 간이화되어 있는 업무이므로 그러한 업무 분장은 적정하다는 의견이 있을 수 있다. 즉 분쟁의 결론인 손해배상액 산정과 관련하여, 중앙환경분쟁조정위원회 작성의 “환경분쟁사건 배상액 산정기준표”상의 「소음·먼지·진동·충간소음에 따른 정신적 피해배상액 산정기준표」 및 「소음·진동으로 인한 재산상 피해배상액 기준표」 등을 적용하여, 그 기준표대로 배상액수를 기계적으로 산정하면 되므로 간이한 업무라고 볼 수 있어 그와

같은 업무분장으로도 별 무리가 없다는 견해가 있을 수 있을 것이다.

그러나, 전술한 바와 같이, 심사관의 사실조사 업무·인과관계 판정 업무·피해액 산정 업무 등이 공정하게 진행되기 위해서는 그 업무의 수행시 손해배상의 일반적인 법리와 판례에 정통해야 한다. 즉 “인과관계”, “개연성이론”, “입증책임이론”, “과실 또는 무과실책임이론”, “연대배상책임”, “손해배상의 범위(특히 일반손해인지 특별손해인지 여부 등)”, “과실상계”, “이중 손해액 공제”, “손익상계”, “과실상계”, “손해배상액의 감경” 등의 법리를 적용하여야 할 개개 분쟁사건의 경우, 이러한 법률적인 조언이 가능해야 하는데, 현재의 위원회 구성과 절차로는 한계가 있다고 보여진다. 이 문제점은 전술한 상임위원의 법률적 기능 강화와 심사관의 전문화로 해소가능할 것이다.

(2) 조사(심사관 및 전문가 조사) 단계의 업무분장

현행 법령을 보면, 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 있고(동법 제32조), 재정의 경우, 재정위원회는 필요시 당사자의 신청에 의하여 또는 직권으로 당사자 또는 참고인에 대한 출석요구·질문 및 의견청취, 감정인의 출석 및 감정의 요구, 관련문서의 제출요구 및 유치, 사건과 관계있는 장소의 출입·조사 등의 행위를 할 수 있다고 규정하고 있다(동법 제38조 제1항). 이는 이른바 위원회의 조사권이 행사되는 단계로서, 법원 재판제도의 증거제출, 증거조사 단계에 해당한다고 할 수 있을 것이다.

이중 실무상 대부분의 사건을 차지하는 재정의 경우의 증거조사 단계를 보면, 위와 같이 동법 제38조 제1항에서 “재정위원회”가 당사자의 신청 또는 직권에 의하여 각종의 조사권에 해당하는 행위를 할 수 있다고 규정하고 있을 뿐, 달리 “재정위원회”가 어떠한 업무분장으로 위 조사권을 행사할 수 있는 지에 대한 절차적으로 명확히 되어 있지 않다. 이 점에 대하여는 조정위원회의 경우는, 위에서 보듯이 “조정위원회는 필요시 조정위원 또는 심사관으로 하여금”이라고 법이 규정하

고 있어 좀 더 구체적으로 조사권이 실행되는 절차를 규정하고 있다고 볼 수 있다.

재정의 경우, 실무상으로는 동법 제13조 제2항 1,2호에 근거하여 “심사관”이 분쟁의 조정에 필요한 사실조사와 인과관계의 규명, 환경피해액의 산정 등의 업무를 수행하고 있다. 그런데 이와 같은 “심사관”에 의한 위원회 조사권이 행하여지고 있는 단계에서, “심사관” 아닌 “위원(재정위원)”⁹⁾이 직접 또는 간접적으로 조사권을 행사하거나 관여하는 일은 거의 없었는데, 이는 조사단계 즉 증거수집 내지 증거조사의 중요성에 비추어 문제가 있을 수 있다. 물론 이와 같은 심사권의 조사활동 내지 그 결과에 대하여, “사후적으로”, {심사관의 의견진술(동법 시행령 제19조)} 단계에서, 위원들의 심사관에 대한 질문과 지적 및 의견행사를 통해 시정 또는 보완되는 절차는 보장되어 있으나 만일 시정 또는 보완될 일이 있다면 이는 절차의 효율성과 신속성을 저해하는 일이 되고 말 것이다.

이와 같은 실무상의 문제가 생기는 이유는 위원장 1인을 제외한 나머지 위원들이 모두 비상임위원인 까닭에 실질적으로 위 단계에서 조사권에 관여하기 어려운 탓도 있지만, 제도적으로도 이 점이 명백히 규정되어 있지 않은 탓도 있다고 할 것이므로, 위 조사단계에서 위원들의 관여가 가능한 절차적 뒷받침이 필요할 것으로 보인다.

(3) 사전 증거보전절차의 활성화

동법 제39조에 따르면 “재정을 신청하려는 자의 신청으로, 재정 신청 전 미리 증거조사를 하지 아니하면 그 증거를 확보하기가 곤란하다고 인정하는 경우에는 재정을 신청하려는 자의 신청으로 법 제38조 제1항 각호의 증거조사를 할 수 있다”고 규정하고 있다.

앞에서 본 바와 같이¹⁰⁾ 환경분쟁조정사건을 피해원인별로 분류하면, 처리된 1,239건 중 소음, 진동으로 인한 피해가 전체의 86%, 대기오염이 8%, 수질오염이 4%, 해양오염이 1%, 기타 1%를 차지하고 있다. 이 중 대부분을 차지하는 소음, 진동

9) 여기서는 비상임위원만을 전제로 한다.

10) 전술한 1가.(2) 유형별 환경분쟁조정현황 참조

피해사건의 경우, 「소음, 진동의 수치」에 따라 피해액수가 달라지는데 이는 전술한 “환경분쟁사건 배상액 산정기준표”에 기하여 피해액수가 산정되기 때문이다.

그런데 소음, 진동 피해사건의 경우, 분쟁조정신청이 접수되고 심사관이 사실 조사를 하는 단계에서는 이미 공사등이 종료되어 사건현장에 소음, 진동이 존재하지 않는 경우가 대부분이다. 이 경우 전문가의 의견에 의하여 사용 공사장비 일지, 기타 공사일지 등을 참조하여 과거에 겪었을 소음, 진동의 수치를 수리적으로 산정한 후 이를 기초로 위 “환경분쟁사건 배상액 산정기준표”를 적용하여 배상액을 산정한다. 이와 같이 사후에 추정치에 근거하여 손해배상을 산정하는 것은 부정확할 수 밖에 없고, 또한 입력 자료에 따라 결론이 달라지는 만큼 공정성에 대한 논란이 발생할 수 있다.

이와 같이 손해가 산정되는 방식에 대하여 신청인들이 잘 알지 못하므로, 신청인들은 사전증거보전절차를 이용할 필요성을 알지 못할 가능성이 있다. 손해 산정의 공정성과 적정성을 보장하기 위하여, 이러한 점을 신청인들에 잘 알려 신청인들이 위 사전증거보전절차를 이용하도록 홍보하는 일이 중요하다.

(4) 사전 증거보전절차 통지의 제한

동법 시행령 제29조 제2항은 위 사전증거보전 증거조사의 기일 및 장소를 신청인 및 상대방에게 통지하여야 하며 다만 통지할 수 있는 시간적 여유가 없는 긴급한 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하고 있다.

입법론적으로, 위 단서 조항에 “시간적 여유가 없는 긴급한 경우” 외에 “사전증거보전 증거조사기일 및 장소를 상대방에게 통지할 경우 상대방이 증거인멸이나 증거훼손 등의 우려가 있을 때”를 추가하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

(5) “환경분쟁사건 배상액 산정기준표”

중앙환경분쟁조정위원회가 의결하는 손해배상액 산정의 근거는 중앙환경분쟁조정위원회 작성의 “환경분쟁사건 배상액 산정기준표”이다. 배상액 산정의 통일성

과 공정성과 형평성을 기하기 위하여 위원회는 위 기준표에 따라 배상액을 결정하는데, 위 기준표를 의무적으로 적용하는 하는 것은 구체적 타당성을 해할 수밖에 없는 난점이 있다.

뿐만 아니라, 위 기준표는 그 성격상 소극적으로 배상액수를 규정할 수 밖에 없고 따라서 일반적으로 배상수준은 낮을 수 밖에 없는데, 배상신청금액을 기준으로 할 때 인용된 배상결정액이 신청액수의 약 10.39%¹¹⁾에 그치는 주된 이유 중의 하나로 보인다. 그리고 이러한 낮은 배상비율은 2005년도 환경부 고객만족도 조사시 주요 불만 중의 하나이다.

따라서, 위원회의 배상액 결정시 위 기준표에 지나치게 기속되지 않고 사건의 구체적 해결을 위하여 적절한 배상액수를 도출해내는 노력이 필요하다고 보여진다.

IV. 결론

환경분쟁조정위원회는 행정부(환경부/특별시, 광역시 또는 도) 산하 합의제 행정기관으로서 전통적인 사법기관(법원)이 아님에도 불구하고 현재 중요한 사법적 기능을 수행하고 있는 기관이다. 이러한 환경분쟁조정업무가 공정하고 신속하게 처리됨으로서 효과적인 재판외 분쟁해결수단(ADR)으로 자리잡기 위해서는 무엇보다도 기존의 전통적인 사법기관보다도 경쟁력 내지 비교우위가 있는 장점이 있어야 할 것이고, 이를 달성하기 위해서는 환경분쟁조정위원회의 인적 구성원의 전문화 및 역량강화에 중점을 둔 개선방안이 필요하다고 할 것이다.

11) 환경부, 「2005 환경백서」, 2005, p.212.