

대체적 분쟁해결제도(ADR)로서의 환경분쟁조정과 환경소송

강 정 혜*

차 례

- I. 서론
- II. 환경분쟁조정과 환경소송
- III. 결론

I. 서론

대체적 분쟁해결제도(ADR: Alternative Dispute Resolution)의 개념 정의에 대하여는 각국의 법제나 학자들의 견해에 따른 차이가 있을 수 있으나, 대체적으로 재판외(外) 분쟁해결절차, 즉 재판 대체적인 분쟁해결제도로 이해된다고 할 수 있다.

중래의 법원을 통한 분쟁해결과 다른 간이하고도 다양한 종류의 형태의 대체적인 분쟁해결제도(ADR)가 각국에서 도입되고 활발하게 논의되고 있는 현상은 경제생활이 복잡해지고 사회적 갈등 또한 다양해짐으로서 이에 대한 분쟁 해결 또한 적정하고도 신속하게 이루어져야 한다는 사회적 요구 내지 필요와 관련이 있다. 엄격한 절차와 엄정한 법해석을 기본으로 하는 법원을 통한 전통적인 분쟁해결방법과 다른, 신속하고도 간이한 방식의 분쟁해결절차의 도입이 점증적으로 확대되는 이유의 기저

* 서울시립대학교 법학부 부교수, 변호사

(基底)에는 당사자들의 점증하는 권리의식에 부응하여 다양한 권리구제 수단의 선택을 제공해야 한다는 법적 현실의 변화가 놓여 있는 것이다. 무엇보다도 이러한 다양한 권리구제 수단의 선택을 허용하여 신속하고도 간이하게 분쟁의 해결을 도모한다면 이는 사회의 불필요한 갈등을 조기에 수습하고 해결함으로써 사회통합과 안정에 기여할 것이다.¹⁾

이러한 사회적 흐름에 따른 재판 외 분쟁해결 방법(ADR)은 그 분쟁 해결의 주체가 누구냐에 따라 법원·행정부·민간기관 등으로 나눌 수 있다. 법원이 보다 간단한 방식으로 진행하는 조정절차라든지 행정부 내에서 설치되어 있는 중앙환경분쟁조정위원회 등 각종의 분쟁조정위원회²⁾, 그리고 민간기관인 대한상사중재원이 시행하는 중재 등은 재판 외 분쟁해결제도(ADR)의 대표적인 경우이다.

이와 같이 재판외 분쟁해결 방법(ADR)은 소송(재판)의 문제점을 극복하기 위하여 소송(재판)을 대체하는 분쟁해결방법으로서 발전된 것인데, 대표적인 재판외 분쟁해결 방법(ADR) 중의 하나인 환경분쟁조정제도가 최근의 법개정으로 인하여 오히려 소송(재판)과 밀접하게 연계될 가능성이 있어 이 점은 향후 제도 운영시 면밀하게 관찰될 필요성이 있다고 보여진다.

즉 최근 개정된(2008.3.21.개정, 2008.9.22.시행) 환경분쟁조정법(이하 동법이라 함)은 환경분쟁조정에 대하여 일정한 경우 재판상 화해의 효력을 부여하였다. 따라서 종래와 달리 환경분쟁조정도 법원 판결 못지 않은 강제집행력을 가지게 되었다. 이와 같이 환경분쟁에 대한 법적 효력의 강화는 재판외 분쟁해결제도(ADR)의 효력의 강화라는 측면에서 긍정적인 의미를 가진다고 볼 수 있다. 그런데 한편으로는, 기존의 소송을 탈피하기 위하여 마련된 환경분쟁조정제도가 오히려 소송과 바로 연계될

1) 곧바로 소송절차를 이용하여 분쟁을 해결할 정도의 것이 아닌 종류의 분쟁을 당사자간의 해결에만 맡겨 놓는다면 불필요한 분쟁과 혼란을 야기할 가능성이 높고 또한 당사자간에 문제의 해결과 합의에 이르기 어렵지 않아, 그 갈등구조가 해소되지 않고 계속적으로 반복 재생산될 가능성이 높을 것이다.

2) 소비자분쟁조정위원회, 저작권심의조정위원회, 노동위원회, 전자거래분쟁조정위원회, 건설분쟁조정위원회 등이 그 예이다.

가능성이 있어, 이 경우 재판외 분쟁해결제도(ADR)가 소송에 비하여 가지는 우위점들이 혼동되고 그 효능이 저감될 수 있어 이 점은 주의하여야 할 것이다.

이를 자세히 보면, 동법 제33조 및 제42조는 환경분쟁조정위원회의 「조정」 과 「재정」 에 대하여 일정한 경우 재판상 화해와 동일한 효력을 부여하고 있다. 이 중 「조정」 과 관련하여서는 조정위원회의 조정안에 대하여 당사자가 조정안을 수락할 경우 이를 조서에 기재하고 이 조서는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다(동법 제33조 제1,2항)고 규정하고 있다. 따라서 당사자가 조정안을 “수락하지 않을 경우” 재판상 화해의 효력이 주어지지 아니한다. 당사자가 조정안을 “수락하지 않을 경우” 그 조정안에는 별다른 법적 효과가 부여되지 않으므로 결국 이와 같은 경우에는 분쟁해결 수단으로서 그 조정안은 별다른 기능을 하지 못하게 될 것으로 보인다. 또한 당사자가 조정안을 “수락하지 않을 경우” 당사자가 스스로 수락하지 않은 조정안을 대상으로 소송을 제기하여 분쟁을 이어갈 가능성은 거의 없을 것이다. 그 어느 경우에도 당사자가 조정안을 수락하지 않는다면 분쟁은 해결되지 못한 채로 그 절차는 종료될 것이고 이것이 곧바로 소송과 연계될 가능성은 희박할 것이다. 물론 당사자가 수락하면 그 조정안(조정조서)은 재판상 화해의 효력을 지니는 채로 확정될 것이다. 따라서 조정의 실효성을 증대시키기 위해서는, 조정시에 당사자들이 수락할 수 밖에 없는 조정안을 도출해내고 사실상 당사자들이 수락하게끔 하는 조정 역량을 발휘하는 일이 중요하다.

그러나 「재정」 의 경우에는 재정문서의 정보가 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 있다(동법 제42조)고 규정하고 있다. 따라서 당사자가 (1)재정에 대하여 “수락³⁾하여” 이후 소송절차에 나아가지 아니하거나, 또는 (2)재정에 대하여 “수락하지 아니하였더라도(첫 번째 요건)”, “소정의 조건하에 소송을 제기하지 않

3) 동법 제42조는 재정의 효력과 관련하여 “수락”이라는 용어를 사용하지 않고 있다. 그러나 여기서는 단지 조정과 비교하기 위하여, 당사자의 불복 의사 여부를 명시적으로 구분할 수 있는 “수락”이라는 용어를 동일하게 사용하여, 재정의 소송으로의 이행정도를 조정과 비교해 보기로 한다.

있을 경우(두 번째 요건)” 그 재정문서는 재판상 화해의 효력을 지니게 된다. 그러므로 재정에 대하여 “수락하지 아니하는” 당사자는 결과적으로 소송을 제기해야만 하므로, 동법 개정 이후에는 소송 즉 환경소송으로 이행되는 경우가 많아질 것으로 예측해볼 수 있을 것이다.

동법 개정 전에는 당사자가 재정에 대하여 수락하지 아니하는 이상⁴⁾, 그 자체로 재정에 대한 강제력이 없고 따라서 굳이 그 재정을 대상으로 하여 소송으로 나아갈 필요가 없었던 만큼⁵⁾, 재정이 환경소송으로 이행되어야 할 필요성은 상대적으로 적었다고 할 수 있기 때문이다.

이와 같이 환경분쟁조정제에 불복하여 소송으로 이행될 경우가 증가할 것으로 예상되는 상황 하에서, 당초 소송 내지 재판을 대체하기 위하여 도입된 재판외 대체적 분쟁해결제도(ADR)로서의 환경분쟁조정이 재판(소송)으로 이행될 경우, 환경분쟁조정제의 특성이 소송에서 어떻게 반영되고 참작될 수 있으며 혼용의 가능성은 없는지 또한 제도의 효능이 감퇴될 가능성은 없는지 실제 사례를 중심으로 환경분쟁조정제와 소송의 상호관계를 논하기로 한다.

II. 환경분쟁조정제와 환경소송

1. 대체적 분쟁해결제도(ADR)

(1)개관

대체적 분쟁해결제도(ADR: Alternative Dispute Resolution)에서 대체적이라는 의

4) 위 “첫 번째 요건”에 해당한다.

5) 위 “두 번째 요건”에 해당하나, 그 결과는 상반된다. 즉 동법 개정 전에는 위 첫 번째 요건과 두 번째 요건을 갖출 경우 재정에 대하여 아무런 강제력이 부여되지 않았으나, 동법 개정 후에는 위 첫 번째 요건과 두 번째 요건을 갖출 경우 재정에 대하여 “재판상 화해”의 효력이 인정되게 된다.

미는 전통적인 의미의 재판(소송)을 대체한다는 뜻으로 볼 수 있다. 이와 같이 대체적 분쟁해결제도(ADR)가 도입된 당초의 배경으로 엄격한 법절차와 법원리에 의해 지배되는 재판(소송)을 대체하는 보다 간이하고도 탄력적인 분쟁해결 방식의 모색을 들 수 있다.

독일의 경우, 통상의 소송절차에 의하지 않는 분쟁해결제도로서의 대체적 분쟁해결형태에 관한 논의는 민사재판에 대한 대체안으로서 소송사건의 증가에 의한 민사재판의 부담경감이라는 사법정책적인 관점에서 논의되고 시작된 것이 특징이다.⁶⁾

일본의 경우, 2001.6.12. 사법제도개혁을 위하여 내각 산하에 설치된 사법제도개혁심의회가 의견서를 확정하였는데, 이 의견서에는 국민의 기대에 부응하는 사법제도의 구축을 위해서는 국민의 요구에 맞는 다양한 분쟁해결수단을 선택할 수 있도록 할 필요가 있다는 의미에서 재판외 분쟁해결수단(ADR: Alternative Dispute Resolution)의 확충·활성화를 도모하도록 제언하고 있다. 즉 사법의 핵심인 재판기능의 충실에 각별한 노력을 경주하여야 할 뿐만 아니라, ADR이 국민에게 재판과 함께 매력적인 선택 방안이 되도록 그 확충·활성화를 도모하여야 한다고 하면서 이를 위한 제도기반의 정비로서 ADR의 이용 촉진, 재판절차와의 연계 강화를 위한 기본적인 구조를 규정하는 법률(이른바 ADR 기본법)의 제정을 포함하여 필요한 정책을 검토하여야 한다고 규정한 바 있다.⁷⁾ 일본은 이와 같은 논의를 배경으로 2004.12.1. “재판외분쟁해결절차의 이용의 촉진에 관한 법률”(이른바 ADR법)이 공포된 바 있다.

미국의 경우, 1982년 연방대법원장인 워렌 버거(Warren Burger)가 법원의 소송사건 폭증에 대한 대안으로서 조정과 중재 제도를 많이 활용하여야 한다고 주장한데서 보듯이 당초의 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 논의는 소송 대체적인 시각에서 출발하였다.

6) 양병희, “독일에서의 재판에 의하지 아니한 분쟁해결제도”, 『인권과 정의』, 1994.7, 37면

7) 정영수, “일본의 ADR법에 관한 소개”, 『중앙법학』, 2005.2, 389면

즉 기존의 소송제도는 다음과 같은 문제점을 가지고 있다고 판단하였던 것이다.⁸⁾ 첫째 소송의 가장 큰 난점은 지연된다는 것이다. 소송은 정교한 절차적 보장을 통하여 개인의 권리를 보호하도록 설계된 매우 정교한 제도이다. 남용(abuse)과 간과(oversights) 그리고 실체적 진실의 발견의 오류(factual errors)에 대한 일련의 보호장치가 소송절차의 요소라 할 수 있고 이러한 보호장치로 말미암아 소송은 빠르게 간이하게 끝날 수가 없는 것이다. 둘째 소송의 또 다른 문제점은 금전적, 행정적, 그리고 이미지(image)로 치러야 하는 비용의 문제이다. 이러한 금전적, 행정적 비용이 들어가는 가장 큰 원인은 소송 절차가 복잡하고 많은 시간을 요하기 때문이다. 뿐만 아니라 소송을 함에 있어서는 변호사와 같은 법률전문가 뿐만 아니라 각종 과학이나 기술 전문가의 도움도 필요한데 이는 당연히 비용의 증가로 귀결된다. 셋째 소송 당사자들은 소송 결과를 스스로 도출해낸 것이 아니기 때문에 소송 결과를 전혀 지배할 수 없다. 즉 판사나 배심원들이 그들의 운명을 결정하는 것이다. 소송 당사자들이 서로가 만족할 수 있는 해결책을 찾을 수 있도록 처음부터 절차를 설계하는 것이 불가능한 것이 아니므로 이 점 또한 소송의 문제점으로 지적될 수 있는 것이다. 이러한 소송의 문제점 때문에 미국에서는 많은 사람들이 환경 갈등과 문제들을 소송보다는 중재나 협상의 방식으로 해결하는 쪽으로 방향을 수정하기 시작하였다.

그러한 결과 현재 미국은 각종 대체적 분쟁해결제도(ADR)가 잘 발달되어 있다. 연방 ADR법(Alternative Dispute Resolution Act: 1998), 통일조정법(Uniform Mediation Act: 2001)등은 당사자의 ADR 검토 의무, ADR 회부의 조건, 간이한 집행력 부여 등 ADR 전반에 걸친 사항을 규정하고 있다. 특히 환경법의 영역에 있어 대체적 분쟁해결제도(ADR: Alternative Dispute Resolution)의 이용이 급증하고 있는데, 그 이유로서 환경 소송 제도를 이용할 경우 겪을 수밖에 없는 소송 지연과 고액의 소송비용을 드는 데에 대체로 의견이 일치한다.⁹⁾

8) Rosemary O' Leary, Robert F. Durant, Daniel J. Fiorino, Paul S. Weiland, *Managing for the Environment - Understanding the Legal, Organizational, and Policy Challenges*, Jossey-Bass Publishers San Francisco, 1999, P198-199

9) William A. Tilleman, *Environmental Boards: A Comparative Look at The United States, Canada, and England*, *Columbia Journal of Environmental Law*, 1996, P 69-70

우리나라의 경우, 대체적 분쟁해결제도(ADR) 전부를 규정하는 기본법 제정의 형식이 아니라 각각의 영역이나 기관별로 대체적 분쟁해결제도(ADR)와 관련된 입법형식을 가지고 있는 점이 특징이라고 할 수 있다. 환경영역에서의 환경분쟁조정법이나 소비자보호 영역에서 소비자분쟁조정위원회의 근거법인 소비자기본법, 대한상사중재원의 중재규칙이 그 예이다.

(2) 특징

이와 같이 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 도입이 당초 소송 대체적인 동기에서 출발한 데서 볼 수 있듯이 대체적 분쟁해결제도(ADR)은 일반적으로 소송과 다른 특징을 지닌다.

첫째 대체적 분쟁해결제도(ADR)는 신속한 분쟁해결을 목적으로 한다. 그러므로 엄격한 법적 절차에 대하여 진행되는 전통적인 소송과 달리 대체적 분쟁해결제도(ADR)는 일반적으로 단순한 절차가 특징이며, 증거 인정방식 또한 간이하고 변론주의의 한계를 벗어나 직권으로 실체적 진실을 추구할 수 있는 여러 가지 제도적 장치도 풍부한 특징이 있다. 따라서 신속한 결론에 이를 수 있는 장점을 가진다. 둘째 대체적 분쟁해결제도(ADR)는 이용시 그 비용이 저렴하다. 특히 행정부 내에 설치되어 있는 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 경우 이 점이 더 두드러진다. 대체적 분쟁해결제도(ADR)가 확산되고 지지되는 배경에는 신속성 못지 않게 저렴성이라는 요인이 뒷받침된다고 할 수 있다. 셋째 대체적 분쟁해결제도(ADR)는 그 영역에서의 전문성을 확보하고 있다. 이는 대체적 분쟁해결제도(ADR)가 환경, 소비자보호, 노동 등 영역별로 기능하고 있는데서 그 이유를 찾을 수 있다. 예를 들면 환경의 경우 분쟁의 원인(소음, 진동, 오염 등) 영역에 대한 전문가들이 환경분쟁조정위원회에 참여하고 있을 뿐만 아니라 환경분쟁조정위원회가 환경부 내에 설치된 기관만큼 환경에 관한 전문적 지식이나 동향들을 곧바로 분쟁조정에 반영할 수 있다.

그러나 이러한 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 장점들은 소송과 비교할 때 동시에

문제점으로 작용할 소지도 있다. 한 측면에서는 장점으로 작용되는 것들이 다른 측면에서 보면 문제점으로 기능할 수도 있는 것이다. 이러한 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 특징과 문제점에 대하여 일본 게이오 대학의 석천명(石川明) 교수는 다음과 같이 흥미있는 분석을 한 바 있다.¹⁰⁾

“ADR이 설치되고 기능하게 된 원인으로는 인포말리제이션(informalization), 디리갈리제이션(delegalization), 디프로페셔널리제이션(deprofessionalization)을 들 수 있다.

첫째, 인포말리제이션(informalization)은 절차의 경직성과 형해화를 피하여 국민의 분쟁해결제도에 대한 접근을 용이하게 하는 반면 절차의 적정화의 보증에 흠결이 있을 수 있다. 소송의 번잡성, 완만성, 고가성을 완전히 피하고자 하는 것에는 한계가 있을 수 밖에 없고 소송과 ADR의 역할분담에는 차이가 있을 수 밖에 없으므로 어느 제도를 선택할 것인가는 당사자에게 맡기는 것이 자연스럽다. 문제는 포말(fomal)에 적합한 사건이 당사자의 의사에 반하여 인포말(informal)한 ADR에 흘러가지 아니하도록 배려하는 것이고, 또한 인포말(informal)에 적합한 사건이라도 당사자의 의사에 따라서는 포말(informal)한 절차로 처리될 수 있는 가능성을 열어두는 것이다.

둘째, 디리갈리제이션(delegalization)은 어떠한 사회에 있어서도 생활규범과 법규범의 괴리현상은 어느 정도 존재하므로 디리갈리제이션(delegalization)은 그러한 관점에서 민중감각 내지 커먼센스를 살린 분쟁해결의 필요성¹¹⁾을 의미하므로 이것 자체는 바람직한 것이다. 그러나 디리갈리제이션(delegalization)은 재판규범으로서의 법에 기초하여 재판을 받을 권리의 보장에 역행할 위험이 있다.

10) 석천명, “ADR(재판외의 사건처리)의 문제점”, 『사법행정』, 1991.6, 22면-28면

11) 소송에서 민중감각 내지 커먼센스를 도입한 제도는 최근에 우리나라에서도 일부 도입된 바 있는 국민참여 재판이나 배심제 등을 그 예로 들 수 있다.

셋째, 디프로페셔널라이제이션(deprofessionalization)은 비법률가가 분쟁해결을 한다는 점에서 디리갈리제이션(delegalization)과 겹친다. 디프로페셔널라이제이션(deprofessionalization) 또한 사회의 커먼센스를 분쟁해결에 반영한다는 점에서는 필요하지만, 그 한도를 넘어선 디프로페셔널라이제이션(deprofessionalization)은 찬성할 수 없다. 그것은 리걸리티(legality)가 중심에 자리잡지 않으면 안된다는 관점에서 특히 법정절차(法定節次)에 있어서는 법조유자격자 또는 이에 준하는 자가 중심적 참가를 필요로 한다는 점에 비추어 보아도 그렇다. 어떠한 ADR에 있어서도 법조유자격자 또는 이에 준하는 자가 중심이 되어서 일류법관(Reihenrichter)에 상당하는 자가 관여하는 것과 같은 분쟁해결기관의 구성이야말로 바람직하며 그 이상 더 디프로페셔널라이제이션(deprofessionalization)할 필요도 없고 더 하여서는 아니된다. 정도를 벗어난 디프로페셔널라이제이션(deprofessionalization)은 법적 정의의 이념에 반한다.”

그러나 이와 같이 전통적인 소송과 비교할 때 대체적 분쟁해결제도(ADR)가 지니고 있는 단점에도 불구하고, 특히 환경 분쟁의 해결에 있어서는 대체적 분쟁해결제도(ADR)가 갈등 해결의 방법으로 유용한 측면이 있다. 우선 환경 분쟁은 가치갈등적 성격을 지니고 사실관계의 규명이 어려운 사안이 대부분이어서 이러한 갈등 유형의 해결은 전통적인 소송 방식보다 대체적 분쟁해결방식(ADR)이 바람직할 것이다.¹²⁾ 예를 들어 환경 관련 소송의 기념비적인 사건인 새만금 사건에서, 환경분쟁 갈등에 있어서의 사법적 소송방식의 한계를 보여 주고 있다고 할 수 있는데, 우리 대법원은 계획 규범의 법리를 전혀 언급하지 않고 있고 특히 계획정당성의 문제 등도 적극적으로 검토되지 아니하는 등 환경분쟁에 있어 소극적 판단을 함으로서 사법적 판단의 한계를 보여 주고 있다는 비판을 받고 있다.¹³⁾

현재 우리나라에서 입법화되어 활발하게 기능하고 있는 환경 분쟁의 해결 제도 중, 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 대표적인 경우가 환경분쟁조정법에 따른 환경분쟁조정제도이다.

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

13) 전게서, 345-356면

2. 환경분쟁조정

(1) 총설

이상에서 본 대체적 분쟁해결제도(ADR) 중 우리나라에서 환경 영역에서의 대체적 분쟁해결제도(ADR) 중 대표적인 경우가 환경분쟁조정제도이다. 우리나라는 환경분쟁조정법에 따라 중앙환경분쟁조정위원회와 지방환경분쟁조정위원회가 행정부 내에 설치되어 활발하고 활동하고 있는 만큼 환경분야에 있어서는 행정형 ADR이 활발하게 기능하고 있다고 할 수 있다.

환경분쟁조정위원회는 독립성을 지니는 합의제 행정관청으로서 준사법적인 임무를 수행한다. 중앙환경분쟁조정위원회의 운영현황을 보면, 10여명 남짓에 불과한 공무원 인원(위원장, 사무국장, 심사관 등으로 구성되어 있음)과 예산(2006년도 결산내역 중 기본경비 361,000,000원, 2008년도 예산요구액 중 기본경비 368,672,000원)으로 해마다 수백건의 분쟁사건을 처리하고 있다(2007년도 172건, 2006년도 165건, 2005년도 174건, 2004년도 223건, 2003년도 292건).¹⁴⁾ 또한 환경분쟁조정법 제16조 6항은 “위원회는 당사자의 분쟁조정신청을 받은 때에는 대통령령이 정하는 기간내에 그 절차를 완료하여야 한다”고 규정하고 있는 바, 이에 환경분쟁조정법시행령 제12조 1항은 알선의 경우 3개월, 조정 또는 재정의 경우 9개월 내에 절차를 마칠 것을 규정하고 있는데 이에 의하여 신속한 분쟁해결이 담보되고 있다. 이러한 분쟁 해결의 신속성은 기존의 소송과 대비할 때 가장 차이가 나는 특징 중의 하나라고 할 수 있다.

한편 분쟁처리의 현황을 피해원인별로 보면 소음·진동이 대부분을 차지하고 있고, 기타 대기오염, 수질오염, 해양오염, 토양위험, 일조권침해 등의 유형을 보이고 있다.

미국의 경우에도 환경 분쟁과 관련하여, 환경청(EPA) 내에 다양한 대체적 분쟁해

14) 중앙환경분쟁조정위원회, 2007년도 국정감사요구자료, 2007. 10. 23.

결제도(ADR)를 도입하고 있다.¹⁵⁾ 이러한 환경청(EPA) 내의 대체적 분쟁해결제도(ADR) 업무를 촉진하고 지원하기 위한 기관으로 분쟁예방 및 해결센터(Conflict Prevention and Resolution Center: CRPC)을 두고 있다. 그리고 환경청(EPA) 내 독립기관인 행정심판위원회(Office of Administrative Law Judge)가 다루는 일 중의 하나가 환경분쟁조정사건의 재정이다. 현재 행정심판위원회를 구성하고 있는 위원(Administrative Law Judge) 4인 전원은 로스쿨 졸업자로서 변호사 자격을 가지고 있으며 관련 분야에서 전문적 경력을 가진 상근직 위원들이다. 이 위원들 역시 변호사 자격을 소지한 직원들로부터의 사무적 보조를 받고 있다.¹⁶⁾ 위 행정심판위원회(Office of Administrative Law Judge)와 우리나라 환경분쟁조정위원회의 기능과 역할이 동일하다고는 할 수 없지만, 유사한 기능을 수행하고 있음에도 불구하고 행정심판위원회(Office of Administrative Law Judge)의 위원 4인 전원이 상근적인 점은 우리나라 중앙환경분쟁조정위원회는 위원 9명 중 위원장 1인만이 상근적인 현실과 대조를 이룬다.

이상에서 본 바와 같이 환경의 영역에서는 우리나라나 미국의 경우, 행정부 내에서 전문적이고도 독립된 형태의 대체적 분쟁해결제도(ADR)가 활발히 기능하고 있다고 볼 수 있다. 특히 우리나라의 경우 제한된 인력과 예산에도 불구하고 환경 분쟁 관련 일들을 신속하고 효율적으로 처리하고 있는 바, 환경분쟁조정제도의 기능과 역할의 강화를 위한 제도적 뒷받침이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

(2) 2008.3.21.개정 환경분쟁조정법

2008.3.21. 일부 개정되어 2008.9.22. 시행되고 있는 환경분쟁조정법의 일부 개정 내용 중, 특기할 사항으로는 환경분쟁조정위원회의 구성 위원 정원을 9명에서 15명 이내로 확대하고 이 중 법률전문가 3명 이상이 포함시키게 한 점과 조정조서 및 재정문서에 대하여 재판상 화해의 효력을 부여한 점을 들 수 있다.

15) <http://www.epa.gov/adr>

16) <http://www.epa.gov/oalj>

이 중 위원 총 정원 수 확대에 대하여는 분쟁조정절차에서의 충실하고 전문성 있는 심의를 위하여 정원을 늘린다는 점에서 그 타당성을 찾을 수 있을 것이다. 그런데 법률전문가의 수는 개정 전 2인에서 불과 3인으로 확대되었는 바, 실질을 보면 정원의 확대라고 보기 어렵다. 즉 개정 전 법률은 정원 9인 중 법률전문가의 수를 2인 이상으로 규정함으로써 22%(2/9) 이상의 구성비율을 요구하였음에 반하여, 개정된 법은 정원 15인 중 법률전문가의 수를 3인 이상으로 규정함으로써 20%(3/15) 이상의 구성비율을 요구하고 있는 바, 수치상으로 축소(22% → 20%)로 해석되어질 수밖에 없기 때문이다.

환경분쟁조정제도가 효율, 신속성, 전문성을 확보하기 위하여 소송에 갈음하여 도입된 소송 대체적 분쟁해결제도(ADR)이기는 하나, 그 본질은 소송과 같이 법적인 정송일 수밖에 없고 또한 사후적인 사법적 심사나 판단에서 전적으로 자유로운 제도 이지도 아니하므로 개정법에서 위원 중 법률전문가의 최소 정원 수를 축소시킨 것은 문제점으로 지적되어야 할 것이다. 향후 로스쿨제도의 도입과 더불어 법률전문가의 배출이 지속적으로 확대될 것이므로 충원에 문제가 없을 것이고, 또한 다른 외국의 사례에 비추어 볼 때도 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 법적 적합성을 담보하기 위하여 대거 법률전문가들이 참여하고 있는 점, 그리고 유능하고도 전문적인 대체적 분쟁해결제도(ADR) 전문가 양성이라는 점에서 오히려 개정 전 구성비율보다 확대시키는 것이 바람직하였을 것이다.

물론 법률이 규정하고 있는 인원 숫자가 최소 인원이므로, 실제 제도의 운용에 있어서는 그 수 이상을 포함시킬 수 있을 것이고, 또한 법률전문가를 상임위원으로 임명하는 방식으로 그러한 수치상 축소라는 한계를 충분히 극복할 수는 있을 것이다. 그러나 법률 규정상으로 법률전문가의 구성 비율의 수치를 후퇴시킨 것은 환경분쟁조정제도의 활성화나 향후 기능 강화를 고려할 때 적절치 못한 방향이라고 하겠다.

한편, 조정조서 및 재정문서에 대하여 재판상 화해의 효력을 부여한 점은 주목할 만한 내용의 법개정이다. 그간 다른 행정형 대체적 분쟁해결제도(ADR)에 비하여 환

환경분쟁조정위원회의 조정결과에 대하여는 법적 구속력이 없어 이 점이 끊임없이 문제점으로 지적되어 왔다. 예를 들어 소비자분쟁조정위원회나 저작권심의조정위원회의 경우 일정한 경우 조정결과에 대하여 재판상 화해의 효력을 부여하여 왔음에 반하여 환경분쟁조정의 조정결과에 대하여는 그러하지 아니하였던 것이다. 이 점에서 환경분쟁의 조정결과에 대하여도 재판상 화해의 효력을 부여한 2008.3.2. 개정 환경분쟁조정법은 적절하고도 바람직한 입법조치라고 할 수 있다.

개정된 환경분쟁조정법 제33조 및 제42조는 환경분쟁조정위원회의 「조정」 과 「재정」 에 대하여 일정한 경우 재판상 화해와 동일한 효력을 부여하고 있다. 이 중 「조정」 과 관련하여서는 조정위원회의 조정안에 대하여 당사자가 조정안을 수락할 경우 이를 조서에 기재하고 이 조서는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다(동법 제33조 제1,2항). 이는 당사자가 조정안에 대하여 합의한 경우 이를 조서에 기재하면 강제집행력을 부여하겠다는 것이고, 이와 같이 일치된 의사합의에 대하여 당사자가 별도의 절차에 나아감이나 비용의 지불없이도 국가가 덧붙여 강제집행력까지 부여하겠다는 것이므로 당사자에게는 아주 유용하고도 효용성이 높은 제도라고 할 것이다.

한편 「재정」 의 경우에는 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 있다(동법 제42조). 이는 위 제33조의 조정의 경우와 비교할 때, ①재정에 대하여 명시적으로 합의하여 수락한 경우 뿐만 아니라 ②재정에 대하여 묵시적으로 수락하여 재정문서 송달 후 별도의 조치를 취하지 아니한 경우에도 해당 문서에 대하여 재판상 화해의 효력을 부여하겠다는 것이며, ③더 나아가 재정에 대하여 수락하지 않은 경우에도 재정문서 송달 후 60일 내에 제소하지 아니하면(제소를 철회한 경우 포함) 이 경우에도 해당 문서에 대하여 재판상 화해의 효력을 부여하겠다는 것이다. 따라서 제33조의 조정과 달리 제42조는 재정에 대하여 훨씬 더 강력한 법적 효력을 부여하였다고 할 수 있다.

그런데 이러한 내용으로 재정문서에 대하여 재판상 화해의 효력을 부여하였기 때문에 역으로 환경분쟁처리 유형 중 대부분을 차지하는 재정에 대하여 법 개정 이후에는 재정결과에 대하여 소송으로 이행되는 경우가 상대적으로 증가하지 않을까 하는 예상은 서론에서 본 바와 같다. 이와 같이 재판상 화해의 효력에서 벗어나기 위하여 환경분쟁조정제에 불복하여 소송으로 이행할 경우, 소송과는 다른 목적과 이념을 가진 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 특성에 따라 판단된 재정의 내용이 소송에서 어느 정도로 인정되고 참작될 수 있는지가 흥미로운 대목이 아닐 수 없다. 예를 들면 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 특성상 재정에서 판단되는 환경 피해 산정액은 법원에서 엄격한 법원리와 판례에 따라 산정되는 손해배상액과 그 산정방식과 원리에 있어 상이할 수도 있다. 이와 같이 경우에 따라서는 서로 다른 목적과 원리에 의하여 움직이는 두 분쟁해결제도가 상이한 내용으로 분쟁해결결과가 나올 수 있고 그렇게 되면 한 사건에 대하여 다른 내용의 분쟁해결을 제시하는 것이 법적 정의에 합치되는지의 의문이 생길 수가 있다.

3. 환경분쟁조정과 환경소송

(1) 서설

앞에서 바와 같이 이와 같이 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 도입이 소송 대체적인 동기에서 비롯된 것인 만큼 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 대표적인 제도인 환경분쟁조정은 추구하는 원리나 작동하는 방식, 절차가 소송과 다를 수밖에 없다.

그런데 그동안 환경분쟁조정법 개정 전에도 당사자들은 환경분쟁조정결과에 불복하는 경우 법원에 소송을 제기하여 왔다. 특히 환경분쟁조정사건의 피신청인이 선제적인 법적 조치를 취하기 위하여 채무부존재확인의 소송을 제기하는 경우가 흔히 있어 왔다. 즉 피신청인에게 신청인이 입은 피해의 배상을 명하는 재정결과에 불복하여 피신청인이 채무부존재확인의 소송을 제기하는 경우가 그것이다.

중앙환경분쟁조정위원회는 설립된 1991.7.19.부터 2008.8.30.까지 총 2,301건의 분쟁조정사건을 접수하여 처리하여 왔다. 이 총 2,301건의 처리현황을 보면, 이 중 1,890건을 처리(재정, 조정, 중재합의)하였으며, 281건은 자진철회로 종결되었고, 130건은 현재 처리 중에 있다. 한편 처리된 1,890건 중 효력이 확정된 사건의 수는 1,881건이다. 이 1,881건 중 1,580건이 합의되어 약 84%의 합의율을 보이고 있고, 나머지 301건(16%)은 조정 중단 또는 소송제기가 되어 합의되지 아니하였다.¹⁷⁾

이와 같이 종전에도 당사자들은 환경분쟁조정결과에 상호간에 합의해서 종결하지 아니하고 불복하는 경우, 법원에 소송을 제기하여 왔는데, 앞에서 논한 바와 같이 2008.3.21. 개정 환경분쟁조정법에 따른 재판상 화해의 효력을 벗어나기 위하여 당사자들이 종전보다 더 소송을 제기할 수 있을 것으로 예상해볼 수 있다. 그리하여 종전보다 더 대체적 분쟁해결제도(ADR)와 소송이 동일선상에서 판단되고 검토될 가능성이 높아졌다고 볼 수도 있다. 그렇다면 서로 다른 목적과 원리에 의하여 움직이는 두 분쟁해결제도(환경분쟁조정제도와 소송)가 서로 상이한 결론으로 문제를 해결할 가능성은 없는 것인지 문제될 것이다.

이하에서 소개된 사례는 최근의 사례 중 동일한 사안(사건)에 대하여 환경분쟁조정과 소송이 다른 결론을 내리고 있는 경우 중 몇 가지 사례들이다.

(2) 환경분쟁조정과 달리 판결된 소송사례

수원지방법원 2005.12. 6. 선고 2004가합7470 판결은 “건설교통부가 관장하는 고속도로에 관한 업무를 건설교통부장관으로부터 위임받아 수행하고 있는 원고 한국도로공사는 건설교통부장관 또는 건설교통부의 기반시설본부장의 지도 감독을 받고 있어 위 경부고속도로의 독자적인 관리주체라 보기 어렵고, 환경정책기본법령상 소음규제 기준치는 실체법상 일반 국민의 사법상 권리의무를 발생시키는 효력규정이 아닌 환경 행정의 정책과 규제등을 위한 일종의 공법상 기준에 불과하다고 할 것이며,

17) 중앙환경분쟁조정위원회, “2008.8.30. 현재 환경분쟁조정현황”

그 소음측정수치가 경부고속도로상의 차량만이 아닌 23번 지방도를 통과하는 차량의 소음까지 포함시키는 수치이다”라는 이유 등으로 원고 한국도로공사의 채무부존재확인 청구를 인용하였는 바, 이는 경부고속도로의 소음과 관련하여 도로 관리청인 원고 한국도로공사에게 배상책임을 인정한 중앙환경분쟁조정위원회의 재정결정과 반대되는 내용이다.

그러나 이와 같은 법리 판단과는 별개로 대구지방법원 김천지원 2007.4.27. 선고 2005가합599 판결, 대구지방법원 2005.11.24. 선고 2005가단96259 판결, 서울지방법원 북부지원 2008.4.16. 선고 2006가합9648 판결등은 원고들이 중앙환경분쟁조정위원회의 책임이 있다고 결정한 재정에 대하여 채무부존재확인의 소를 제기하였는데, 피고들 달리 말하면 환경피해자들이 민사소송법상 제150조 제1항(자백간주)이나 민사소송법상 제208조 제 3항 제1호(무변론판결) 제2호(의제자백 판결) 등의 사유로 패소판결을 받은 경우이다. 이 판결들은 피고들이 다수의 소액피해자들인 까닭에 법률전문가의 도움도 받지 못하고 소송에 참여하지도 않아 본격적으로 법리적 쟁점들은 다루어 보지 못하고 위와 같은 사유로 패소판결을 받은 경우이다. 이와 같은 다수의 소액 환경피해자들이 소송에서 의제자백 등으로 인하여 패소할 경우에 대비하여 이들에게 소송구조나 법률부조 방안을 현실적으로 검토할 필요가 있다고 보여진다. 다수의 소액피해자들이 일일이 비용을 들여 법률전문가의 도움을 받아 자신들의 법익을 방어하기는 쉽지가 않기 때문이다.

(3) 환경분쟁조정제의 제도적 의의

환경분쟁을 성공적으로 해결하기 위해서는 분쟁해결비용을 최소화하고 관련당사자의 참여와 원활한 의사소통에 의한 정보 공유가 필수적인데, 소송의 경우는 그 형식성으로 인하여 이해관계인의 참여도 어렵고 참여한 당사자 사이의 정보교환도 원활하지 않다. 따라서 환경분쟁의 해결방식으로는 법원형 ADR보다는 전문가에 의한 조력을 받을 수 있는 행정형 ADR이 최선의 대책일 수 있다.¹⁸⁾

18) 조홍식, 대안적 분쟁해결제도(ADR)의 경제학 - 환경분쟁조정제도에 대한 평가를 중심으로, 『비교사법』,

그럼에도 불구하고 위에서 본 바와 같이, 환경분쟁조정위원회의 재정결정이 만일 소송으로 이행된다면, 환경책임을 부담하는 것으로 재정결정된 당사자의 경우, 채무 부존재확인 소의 방법 등으로 법률전문가인 법정대리인이 적극적으로 법리 주장과 방어에 나서고 있는 반면, 이에 대하여 당초의 재정신청자들 즉 소음 등의 피해자들은 법정대리인의 도움 없이 당사자로서 본인 소송을 수행하거나 심지어 소송 불출석으로 의제자백됨으로서 패소판결을 받는 경우가 많다. 소송으로 이행될 경우 변론주의에 의거 적극적으로 법리 주장과 환경침해 사실을 주장하여야 하고 그러하지 아니하면 패소로 귀결될 수도 있는데 그렇게 되면 모처럼 정착된 환경분쟁조정의 실효성이 소송단계에 가서 부정되는 결과를 초래하기 때문에 이러한 문제점들은 소송구조 제도와의 연계를 시도하는 등의 대책에 의하여 보완될 수 있을 것이다.

환경분쟁조정제도가 소송에 비하여 탄력적으로 운용되며 관련 전문가들의 참여가 자유롭고 구체적 정의에 부합하는 분쟁해결제도이기는 하나 그렇다고 하더라도 법치주의라는 한계를 벗어나서는 아니될 것이다. 위의 예처럼 환경분쟁조정이 곧 소송으로 연계되는 경우가 다수 발생하고 있어 엄격한 소송에서의 법리에 따라 다시 재판하는 경우가 발생하는 만큼 법치주의와의 합치라는 문제의식은 환경분쟁조정을 함에 있어 끊임없이 유지되어야 할 것이다.

III. 결론

이상에서 살펴 보았듯이 대체적 분쟁해결제도(ADR)는 신속하고도 간이한 분쟁해결을 목적으로 하므로 엄격한 법적 절차에 대하여 진행되는 전통적인 소송과 달리 단순한 절차가 특징이고, 증거 인정방식 또한 간이하고 변론주의의 한계를 벗어나 행정부의 도움에 의하여 직권으로 실체적 진실을 추구할 수 있는 여러 가지 제도적 장치도 많다. 그러나 이러한 장점은 또한 동종의 사건이 소송으로 이행될 경우, 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 이용 당사자가 주로 소액의 다수당사자라는 점에서 따로 고비

용을 들여 소송절차에서 방어하거나 공격하고자 하는 동인을 잃게 하고 이는 결과적으로 분쟁해결제도(ADR)와 소송의 결과 차이를 초래하기도 한다. 한 측면에서는 장점으로 작용되는 것들이 다른 측면에서 보면 문제점으로 기능할 수도 있는 것이다.

그러나 이러한 법적 결과의 차이라는 혼선에도 불구하고 생활규범과 법규범의 차이에서 비롯되는 여러 가지 괴리를 환경분쟁조정이 신속하고 저렴한 비용으로 간이하게 메워 줄 수 있다는 점에서 큰 의의가 있다고 할 수 있다. 국민의 눈높이에 맞게 적시에 신속하게 부응하는 분쟁해결절차라는 환경분쟁조정지 장점과 의의는 여러 가지의 난관에도 불구하고 결코 사라지지 않을 것이다.

<Abstract>

Environmental Dispute Resolution as a ADR(Alternative Dispute Resolution) and Environmental Litigation

Kang, Chung Hae

This article was modified and the original article was lectured and discussed on the Conference(2008.9.27.) held by Korea Environmental Law Association.

This article focus on the main issue of the relation between Environmental Dispute Resolution and Environmental Litigation. Basically the Environmental Dispute Resolution is the one of the ADR(Alternative Dispute Resolution). ADR(Alternative Dispute Resolution) has the merits of informalization, delegalization and deprofessionalization comparing with the litigation at the court.

In the aspect of environmental dispute, National Environmental Dispute Resolution Commission deals with disputes and potential conflicts under the Environmental Dispute Resolution Law, which is one of models of ADR. Recently the Environmental Dispute Resolution Law gives the decision of National Environmental Dispute Resolution Commission the power of enforcement. This change would increase the possibility of litigation of decision of National Environmental Dispute Resolution Commission.

Environmental Dispute Resolution and Environmental Litigation has different goals and procedure. Nevertheless Environmental Dispute Resolution has to be offered under the rule of law. Also the public legal assistance or legal aid has to be prepared to protect the party who suffered personal injury and property damages, specially in the case of the Environmental Dispute Resolution case is handed over the court.

주 제 어 대체적 분쟁해결제도(ADR), 환경분쟁조정제도, 중앙환경분쟁조정위원회, 환경소송, 환경분쟁조정법

Key Words Environmental Dispute Resolution, ADR(Alternative Dispute Resolution, Environmental Litigation, Environmental Dispute Resolution Law, National Environmental Dispute Resolution Commission