

# 환경분쟁조정제도의 실효성 및 실효성 제고방안에 대한 고찰\*

홍준형\*\*

## 차 례

- I. 문제의 제기
- II. 환경분쟁조정법에 의한 환경분쟁조정 현황과 문제점
- III. 환경분쟁조정제도의 실효성 제고를 위한 정책대안의 모색
- IV. 맺는 말

## I. 문제의 제기

환경분쟁조정법에 의한 환경분쟁조정제도는 「구제에서 조정으로」라는 인식의 전환<sup>1)</sup>을 배경으로 도입된<sup>2)</sup> 가장 대표적인 재판외적 분쟁해결제도로서, 적은 비용과 간편한 절차를 통하여 신속·공정하고 효율적으로 분쟁을 해결해 환경을 보전하고 국민의 건강 및 재산상의 피해를 구제한다는 것을 목적으로 한다.<sup>3)</sup> 환경분쟁조정제도는 분쟁의 신속한 해결, 피해사실 입증에 있어 기술적, 경제적 부담의 경감, 비용과 시간의 절감, 전문성과 과학적인 지식·정보의 활용 등에서 소송제도에 대한 비교우

\* 본 논문은 한국환경법학회 제83회 학술대회(2006.4.8. 한국환경정책평가원)에서 발표한 논문을 수정·보완한 것입니다.

\*\* 서울대학교 행정대학원 교수

1) 南博方, “二〇周年を迎えた公害調整委員会”, 『ジュリスト』, 1992.9, p.30.

2) 법률의 연혁과 제도의 개요에 관해서는 홍준형, 『환경법』, 박영사, 2005, 402-433을 참조.

3) 김상호, “환경피해구제를 위한 환경분쟁조정제도”, 『나라경제』 2005년 6월호, 96-98, 96.

위를 목표로 설계된 제도라 할 수 있다.<sup>4)</sup> 그러나 과연 환경분쟁조정제도가 그 제도 취지에 걸맞게 환경분쟁을 실효적으로 해결하고 있는가, 또는 적어도 그 해결에 기여하고 있는가 하는 의문이 제기된다. 우리는 그러한 의문의 실체가 무엇이며 그로 인한 문제점이 식별될 수 있다면 어떤 법정책적 대안들을 강구해야 하는가 하는 문제를 논의하고자 한다. 이를 위하여 먼저, 현행 환경분쟁조정제도의 현황과 문제점을 살펴보고 이어서 환경분쟁조정제도의 실효성을 그 개념과 영향요인 중심으로 논의한 후, 그 실효성 제고를 위한 유인구조의 설계를 통해 바람직한 정책대안을 모색해 보기로 한다.

## II. 환경분쟁조정법에 의한 환경분쟁조정의 현황과 문제점

### 1. 현황

환경분쟁조정제도는 조정결정에 대한 승복률이 상대적으로 높고, 조정결정에 대한 구속력이 없음에도 불구하고 법원이 사실관계를 인정하여 조정결과를 받아들이는 경우가 적지 않다는 점에서 환경소송에 대한 대체적·보완적 분쟁해결제도로서 비교적 성공적인 기능을 수행하고 있는 것으로 평가되고 있다.<sup>5)</sup> 중앙환경분쟁조정위원회가 제공하는 통계자료에 의거하여 분쟁조정의 실적과 현황을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 분쟁조정의 전체 실적과 현황은 다음 표에서 보는 바와 같다. 중앙환경분쟁조정위원회가 설립된 '91. 7. 19~'05. 12. 31까지 총 1,706건을 접수하여 1,413건을 처리(재정, 조정, 중재합의)하였고, 그 중 219건은 자진철회로 종결되었으며, 74건은 2005년말 현재 '처리중'으로 집계되었다.<sup>6)</sup>

4) 김홍균, "환경오염 피해에 대한 책임체계의 정비방안", 2001.12 ([http://edc.me.go.kr/bunjang/report\\_data/20020001/response.hwp](http://edc.me.go.kr/bunjang/report_data/20020001/response.hwp)), 43.

5) 설계경, "環境關聯 集團訴訟制度에 관한 立法論的 考察", 「법계」, 통권 제578호, 2006. 2, 19-40, 21.

6) 이하 환경분쟁의 현황에 관해서는 중앙환경분쟁조정위원회, <http://edc.me.go.kr>, "2005. 12.31 현재 환경분쟁 통계현황"과 "2005.12.31 현재 지방위원회 통계현황" 자료를 참조.

〈분쟁조정 접수 및 처리 현황〉(단위 : 건수)

구 분	접수현황			처리현황				자진 철회	처리중 (이월)
	계	접수	전년 이월	계	재정 (裁定)	조정 (調停)	중재 합의		
합 계	-	1,706	-	1,413	699	37	677	219	74
'05	266	166	100	174	100	4	70	18	74
'04	372	195	177	223	101	1	121	49	(100)
'03	550	350	200	292	87	-	205	81	(177)
'02	493	440	53	263	118	2	143	30	(200)
'01	184	154	30	121	68	7	46	10	(53)
'00	100	70	30	60	39	3	18	10	(30)
'99	119	82	37	79	35	1	43	10	(30)
'98이전	249	249		201	151	19	31	11	(37)

처리된 1,413건 중 재정사건은 1,376건으로, 이중 배상결정은 566건(41%), 기각 125건(9%), 방음대책 등 8건(1%), 중재합의 677건(49%)이며, 조정사건은 37건으로 이중 조정성립 14건(38%), 조정중단 21건(57%), 기각 2건(5%)으로 나타났다.

〈분쟁조정 처리 현황〉(단위 : 건수, %)

구 분	처리건수	재정(裁定)사건					조정(調停)사건			
		계	재정회의			중재 합의	계	조정 성립	조정 중단	기각
			배상결정	기각	방음대책등					
합계 (%)	1,413	1,376 (100)	566 (41)	125 (9)	8 (1)	677 (49)	37 (100)	14 (38)	21 (57)	2 (5)
'05	174	170	74	24	2	70	4	1	3	-
'04	223	222	80	19	2	121	1	-	1	-
'03	292	292	66	19	2	205	-	-	-	-
'02	263	261	105	12	1	143	2	1	1	-
'01	121	114	59	8	1	46	7	3	4	-
'00	60	57	32	7	-	18	3	2	1	-
'99	79	78	32	3	-	43	1	1	-	-
'98이전	201	182	118	33	-	31	19	6	11	2

분쟁조정실적을 피해원인별로 보면, 처리된 1,413건 중 소음·진동으로 인한 피해 1,216건(86%), 대기오염 116건(8%), 수질오염 55건(4%), 해양오염 9건(1%), 기타 17건(1%)으로 나타났다.

〈피해원인별 분쟁조정 처리현황〉(단위 : 건수, %)

구분	계	소음·진동	대기오염	수질오염	해양오염	기타*
계(%)	1,413(100)	1,216(86)	116(8)	55(4)	9(1)	17(1)
'05	174	151	11	5	-	7
'04	223	206	8	3	1	5
'03	292	264	19	8	-	1
'02	263	229	26	4	-	4
'01	121	103	11	7	-	-
'00	60	49	7	4	-	-
'99	79	67	8	4	-	-
'98이전	201	147	26	20	8	-

\* 기타는 토양오염 3, 추락위험 1, 기름유출 1, 생태계 1, 일조권1

특징적인 것은 소음·진동으로 인한 피해가 전체 조정 사건의 대부분을 차지하는 경향이 매년 계속되고 있다는 점이다. 소음·진동분야 분쟁의 대종을 이루는 것은 도심지의 아파트 건설공사나 도로건설 등 사회간접시설 공사중 발생하는 소음·진동으로 인한 건물 및 정신적 피해호소들이다. 소음·진동사건이 다른 분야에 비하여 압도적으로 높은 비중을 차지하고 있는 것은 도심지의 경우, 지하철 공사, 도로공사 및 아파트 건설공사 등 공사내용 및 규모가 다양화되고, 공사장 인근의 건축물 균열 및 정신적 피해를 야기하는 경우가 증가했기 때문이며, 상대적으로 대기·수질분야보다 오염도검사 등의 입증방법이 용이하고 분쟁조정을 통해 금전적 보상을 받을 수 있으리라는 기대가 높기 때문이라고 판단된다.

피해원인별로 보면, 처리된 1,413건 중 정신적 피해가 571건(40%)으로 가장 많고, 건축물 피해와 정신적 피해를 함께 신청한 사건이 320건(23%), 축산물 피해 210건(15%), 농작물 피해 80건(6%), 건축물 피해 53건(4%), 수산물 피해 45건(3%), 기타 134건(9%)으로 나타났다.

〈피해내용별 분쟁조정 처리현황〉(단위 : 건수, %)

구분	계	정신적 피해	건축물 +정신적 피해	축산물 피해	농작물 피해	건축물 피해	내륙수산물 피해	해양수산물 피해	기타 피해
계 (%)	1,413 (100)	571 (40)	320 (23)	210 (15)	80 (6)	53 (4)	35 (2)	10 (1)	134 (9)
'05	174	72	40	22	10	1	4	-	25
'04	223	107	49	33	9	1	1	1	22
'03	292	149	58	18	9	12	5	-	41
'02	263	121	65	42	13	7	1	-	14
'01	121	36	33	26	8	2	5	-	11
'00	60	16	13	15	4	2	5	-	5
'99	79	19	22	23	6	4	2	-	3
'98이전	201	51	40	31	21	24	12	9	13

※ 기타는 영업손실, 지하수 오염, 방음시설, 이주비 요구 등임

이처럼 환경분쟁에서 정신적 피해를 호소하는 경우가 지속적으로 늘고 있는 것은 물질적인 것뿐만 아니라 쾌적한 생활환경과 삶의 질을 중요시하는 사회적 조류를 반영하는 것으로 해석되며,<sup>7)</sup> 최근 아파트 등 공동주택 층간소음 분쟁이 늘어난 것도 바로 그 점을 보여준다.

배상결정의 현황을 보면, 처리된 1,413건 중 배상결정이 566건으로 40%를 점하고, 기각은 127건으로 9%에 불과하며, 중재합의가 691건, 49%, 방음대책 및 조정중단 등이 29건, 2%를 차지하고 있다.

〈배상결정의 현황〉(단위 : 건수, %)

조정(調整)현황	배상결정	중재합의	기각	방음대책 및 조정중단 등
1,413(100)	566(40)	691(49)	127(9)	29(2)

배상결정의 내역을 살펴 보면, 배상 결정한 566건의 신청금액은 244,308,206천원, 배상 결정액은 24,691,010천원, 배상율은 10.1%로 나타났다.

7) 김상호, 앞의 글, 98.

〈배상결정의 내역〉(단위 : 건수, 천원, %)

구 분	배상결정건수	신청금액(A)	배상결정액(B)	배상율(B/A)
계	566	244,308,206	24,691,010	10.1
'05	74	30,469,412	2,566,881	8.4
'04	80	28,267,030	2,645,041	9.4
'03	66	25,246,840	4,020,242	15.9
'02	105	40,737,955	4,250,725	10.4
'01	59	15,445,239	2,735,743	17.7
'00	32	11,500,719	899,000	7.8
'99	32	11,266,595	675,276	6.0
'98이전	118	81,373,661	6,898,102	8.5

환경분쟁조정제도의 산출 부문은 조정결과의 현황을 통해 살펴 볼 수 있다. 승복률 또는 합의율이 상당히 높은 수준을 유지해 오고 있음을 알 수 있다. 처리된 1,413건 중 효력이 확정된 1,383건의 내용을 보면, 1,151건(83%)이 합의, 232건(17%)이 조정 중단 또는 소송 제기로 나타나고 있다. 이처럼 합의율이 무려 83%에 달하고 있다는 것은 주목할 만한 사실이다.

〈조정(調整)의 결과〉(단위 : 건수, %)

구 분	조정(調整)현황	효력 확정			합의기간 미도래
		계	합 의	미합의	
합계	1,413	1,383 (100)	1,151 (83)	232 (17)	30
'05	174	144	119	25	30
'04	223	223	191	32	
'03	292	292	262	30	
'02	263	263	221	42	
'01	121	121	90	31	
'00	60	60	50	10	
'99	79	79	71	8	
'98이전	201	201	147	54	

처리기간 현황을 살펴보면, 처리된 1,413건 중 3개월 이내에 처리한 사건이 329건(23%), 4~6개월 547건(38%), 7~9개월 458건(33%), 10개월 이상 79건(6%) 등으로 평균 처리기간은 5.6개월로 나타났다.

〈조정(調整) 처리기간별 현황〉(단위 : 건수, 개월, %)

구분	처리건수	평균 처리기간	기간 별 처 리 건 수									
			1월 미만	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월 이상
계	1,413 (100)	5.6	63 (4)	81 (6)	185 (13)	176 (12)	188 (13)	183 (13)	163 (11)	156 (11)	139 (10)	79 (6)
'05	174	6.4	3	4	6	10	25	38	37	26	19	6
'04	223	7.3	14	1	5	9	14	13	32	39	66	30
'03	292	6.5	10	8	10	9	31	59	60	63	33	9
'02	263	3.1	17	39	86	69	45	7	-	-	-	-
'01	121	3.5	10	13	27	33	15	9	6	5	1	2
'00	60	4.7	3	4	11	8	9	7	5	6	4	3
'99	79	5.4	1	3	8	14	14	16	9	6	5	3
'98이전	201	5.7	5	9	32	24	35	34	14	11	11	26

끝으로 분쟁의 발생지역별 현황을 보면, 처리된 1,413건 중 서울 383건(27%), 경기 323건(23%), 인천 78건(6%) 등 수도권에서 발생한 분쟁이 784건으로 55%를 차지하고, 나머지 시·도에서 629건으로 45%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

〈발생지역별 현황〉 (단위 : 건수, %)

구분	'98이전	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	계(%)
서울	65	27	14	33	57	94	59	34	383(27)
부산	9	1	-	4	6	23	19	20	82(6)
대구	3	-	1	-	2	5	1	2	14(1)
인천	12	13	3	6	15	16	4	9	78(5)
광주	-	1	-	1	3	4	2	1	12(1)
대전	4	2	2	5	5	8	4	1	31(2)

울산	-	-	-	3	21	5	6	1	36(3)
경기	45	17	18	27	59	59	59	39	323(23)
강원	8	1	5	3	9	10	7	4	47(3)
충북	10	4	1	7	18	7	2	6	55(4)
충남	13	8	3	5	12	6	5	9	61(4)
전북	12	1	-	6	15	14	4	7	59(4)
전남	10	1	5	9	11	12	21	13	82(6)
경북	3	1	5	11	19	15	16	11	81(6)
경남	7	1	3	1	10	11	13	16	62(4)
제주	-	1	-	-	1	3	1	1	7(1)
계	201	79	60	121	263	292	223	174	1,413(100)

한편, 지방환경분쟁조정위원회의 환경분쟁조정 실적은 다음에 보는 바와 같다. 접수 및 처리건수의 지속적 증가가 두드러지게 나타나고 있다. 그 밖에 피해원인 중 소음·진동이 대종을 이루고 있고(86%), 피해내용중 정신적 피해가 큰 비중을 차지한다는 점(43%)조정결과의 높은 합의율 등은 중앙환경분쟁조정위원회의 경우와 대동소이하다.

<지방환경분쟁조정위원회 분쟁조정 접수 및 처리 현황>(단위 : 건수)

구분 년도별	사건현황			처리건수					자진철회등	처리중 (이월)
	계	접수	전년이월	계	재정	조정	알선	합의		
계	-	844(421)	-	631	83	155	101	292	97	116
'05	348	260(190)	88	210	50	9	15	136	22	116
'04	292	204(139)	88	179	30	10	13	126	25	(88)
'03	149	141(92)	8	57	3	19	5	30	4	(88)
'02	48	33	15	34		33	1		6	(8)
'01	76	50	26	46		30	16		15	(15)
'00	68	56	12	35		21	14		7	(26)
'99	34	33	1	22		8	14			(12)
'98이전		67		48		25	23		18	(1)

※ 접수란의( )는 재정사건 접수건수를 말함

※ 합의는 사건이 종결되기 전에 당사자간에 합의가 이루어져 신청철회한 건수를 기재



〈지방환경분쟁조정위원회 피해원인별 처리 현황〉(단위 : 건수, %)

구분 년도별	계	소음·진동	대기오염	수질오염	해양오염	기타
계(%)	631 (100)	542 (86)	49 (8)	22 (3)		18 (3)
'05	210	187	8	3		12
'04	179	159	9	8		3
'03	57	52		2		3
'02	34	27	6	1		
'01	46	37	6	3		
'00	35	30	5			
'99	22	17	4	1		
'98이전	48	33	11	4		

〈지방환경분쟁조정위원회 피해내용별 처리 현황〉(단위 : 건수, %)

구분 년도별	계	정신적 피해	건축물 피해	건축물 + 정신적	축산물 피해	농작물 피해	내륙 수산물 피해	해양 수산물 피해	기타 피해
계(%)	631 (100)	270 (43)	57 (9)	137 (22)	64 (10)	53 (8)	6 (1)	1 (-)	43 (7)
'05	210	99	13	51	12	17	1		17
'04	179	96	15	39	14	6	1		8
'03	57	29	5	11	3	4			5
'02	34	8	1	11	5	5	1		3
'01	46	16	5	9	5	8	2		1
'00	35	12	7	10	3	2			1
'99	22	6	3		8	3			2
'98이전	48	4	8	6	14	8	1	1	6

〈지방환경분쟁조정위원회 처리기간별 현황〉(단위 : 건수, %)

구분 년도별	처리 건수	평균 처리 기간	처리기간별 건수									
			1월 미만	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	9월 이상
계	631 (100)	43	83 (13)	97 (15)	97 (15)	76 (12)	70 (11)	66 (11)	39 (6)	46 (7)	35 (6)	22 (4)
'05	210	47	16	34	28	23	30	26	15	20	12	6
'04	179	49	20	16	29	18	24	18	15	17	15	7
'03	57	33	17	12	7	7	1	6	1	2	1	3
'02	34	56		4	4	7	1	4	4	6	1	3
'01	46	4	6	9	6	10	3	2	4	1	4	1
'00	35	35	6	10	2	6	5	4			2	
'99	22	23	9	3	6	2	2					
'98이전	48	32	9	9	15	3	4	6				2

〈지방환경분쟁조정위원회 분쟁조정 합의율 현황〉(단위 : 건수, %)

구 분	조정현황	효력확정			합의기간 미도래
		계	합의	미합의	
합 계	631	621 (100)	521 (84)	100 (16)	10
'05	210	200	178	22	10
'04	179	179	164	15	
'03	57	57	50	7	
'02	34	34	29	5	
'01	46	46	34	12	
'00	35	35	25	10	
'99	22	22	18	4	
'98이전	48	48	23	25	

\* 합의기간 미도래는 조정·재정 결정 후 30일 또는 60일이 경과되지 않은 사건

## 2. 문제점

환경분쟁조정제도는 앞에서 본 바와 같이 조정결과의 합의율이 상대적으로 높고, 조정결정이 구속력이 없음에도 불구하고 법원이 사실관계 인정 등과 관련하여 조정결과를 받아들이는 경우가 적지 않기 때문에 환경소송에 대한 대체적·보완적 분쟁해결제도로서 비교적 성공적으로 기능하고 있다고 판단된다.

그럼에도 불구하고 여전히 제도적 개선을 요하는 적지 않은 문제점이 지적되고 있다.<sup>8)</sup> 가령 분쟁조정위원이 비상근, 임기 2년으로 되어 있어 전문성·독자성이 약하고 공신력의 발휘가 어려우며, 환경분쟁의 특성상 전문가의 지원을 가능케 할 기구가 없고, 분쟁처리방식의 소극성, 피동성, 절차적 복잡성 등 문제점을 지니고 있다는 비판이 제기된 바 있다.<sup>9)</sup> 또한 환경분쟁조정제도는 대량의 분쟁을 간이하고 획일적인 절차와 방식에 따라 처리하기 때문에, 피해자가 개별적인 환경피해를 낱낱이 주장하여 충분히 구제받기 어렵다는 점, 또 그만큼 배상액이 낮게 인정될 가능성이 크다는 점, 그리고 어느 한 당사자가 조정결과를 이행하지 않을 때 환경분쟁조정 결과에는 법원의 판결과 같은 효력이 인정되지 않기 때문에 그것을 강제할 방법이 없다는 점 등이 단점으로 지적되기도 한다.<sup>10)</sup> 사실 조정과 재정의 경우 조정조서 또는 재정문서에 강제집행을 위한 채무명의로서의 효력이

8) 이에 관한 문헌목록은 길다. 대표적인 것으로는 김형진, “환경분쟁조정법의 제문제”, 『법조』 50권 12호, 2001. 12, 128-149; 김세규, “환경분쟁조정제도에 관한 연구”, 『환경법연구』 제24권 1호, 2002. 9, 한국환경법학회, 294-319; 김홍균, “환경분쟁조정제도의 개선방향”, 『환경문제연구총서』 9권, 대한변호사협회, 2001, 107-109; 전영길, “환경분쟁조정제도의 현황과 앞으로의 개선과제”, 『인권과 정의』 제219호, 1994. 11, 62; 최송화, “환경분쟁조정제도의 개발에 관한 연구”, 『법치행정과 공익』(청담 최송화교수 화갑기념논문집), 2002, 530-540; 전경운, “환경분쟁조정제도의 현황과 문제점”, 『환경법연구』 제26권 3호, 2004. 9, 한국환경법학회, 219-242 등이 있다.

9) 가령 설계경, 같은 곳; 허남오, ‘환경법 이념구현을 위한 집단소송제도’, 『동아법학』 제19호, 동아대학교 법학연구소, 1995, 238-239 등을 참조. 참고로 이러한 지적은 종래 環境保全法상의 紛爭調停制度에 대하여 당초의 기대와 달리 실제 이용률이 극히 미미했던 원인으로 지적되었던 바와 대동소이한데(全炳成, “환경오염피해분쟁조정법”, 『司法行政』, 1992, 2, 45), 이는 그러한 문제점들이 여전히 남아 있다는 사실을 시사해 준다.

10) [http://ecolaw.or.kr/new\\_html/board/data05/405\\_info.php](http://ecolaw.or.kr/new_html/board/data05/405_info.php).

부여되지 않고 단지 당사자간 합의 성립의 효력만 인정되기 때문에 현실적으로 가해자가 합의 내용을 이행하지 않을 경우 새로이 민사소송을 제기해야 한다는 데 본질적인 한계가 있다.<sup>11)</sup> 이처럼 종국적 분쟁해결 수단이 될 수 없는 한계 때문에 환경분쟁조정제도가 자칫 민사소송 제기를 위한 전 단계로 단지 승소가능성을 예측하는 수단으로써만 활용될 소지가 있고, 오히려 피해구제가 지연되는 결과가 초래될 수 있다는 점이 지적된다.<sup>12)</sup> 그 밖에도 분쟁조정위원회는 분쟁의 조정에 있어서 환경피해의 제거 또는 예방을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계행정기관의 장에 대하여 환경피해의 원인을 제공하는 자에 대한 개선명령, 조업정지명령 또는 공사중지명령 등 필요한 행정조치를 취하도록 권고할 수 있을 뿐 직접 사업을 중지 내지 금지시키는 등 적극적 조치를 할 수 없으므로 골프장 공사나 댐 건설 등 환경에 크게 영향을 미치는 공사를 궁극적으로 저지하는데 일정한 한계가 있고, 지역지구의 지정에 따라 빈번히 발생하는 분쟁 등이 조정대상에서 제외되어 있으며, 인과관계의 규명, 담보제공, 당사자의 정보제공 및 열람권 및 배상액 산정기준 등과 관련한 규정을 결여하고 있는 등 적지 않은 문제점이 있다고 지적하면서 그러한 문제점들이 이용률 저하로 귀결될 것이라고 경고하기도 한다.<sup>13)</sup>

### 3. 소결

생각건대, 수차례 법개정을 통하여 일조권, 전자파피해 관련 분쟁 등이 분쟁조정대상에서 제외되어 있었고, 지방환경분쟁조정위원회의 기능이 활성화되지 못했다는 점 등 종래 제기되었던 문제점들은 상당히 해소된 것은 사실이지만,<sup>14)</sup> 현행

11) 유지태, “환경책임법 연구”, 『공법연구』 제22집 제3호(1994. 6), 357; 조현권, 『환경법 - 이론과 실무』, 법률문화원, 1999, 348; 김홍균, 앞의 글, 43.

12) 참고로 1991년부터 1999년까지 조정, 재정 결과에 불복, 민사소송을 제기한 사건은 총 283건 중 47건으로 16.6%에 이르는 것으로 나타났다. 김시평·이윤섭, 『환경분쟁조정판례 분석』, 한국경제서적, 2000, 23.

13) 김홍균, 앞의 글, 43-44.

14) 특히 2006년 3월 24일의 법개정(공포후 6월 후부터 시행)으로 환경피해의 유발범주에 통풍

환경분쟁조정법에 의한 환경분쟁조정제도는 여전히 적지 않은 문제점을 안고 있다. 무엇보다도, 조정(調整)이 손해배상여부에 관한 재정 위주로 행해지고 있어 제도 시행상 심각한 편향이 나타나고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 재정제도는 간편하고 신속한 환경분쟁해결수단으로서 존재이유를 가지지만, 재정위주의 사전처리는 실제 조정제도의 본질인 양당사자의 자유의사에 의한 합의를 유도하는 것이 아니라, 일방적인 결정의 내용을 당사자에게 수용할 것을 강요하는 형식이 되므로 법관이 아닌 자에 의하여 재판을 받는 것과 유사한 결과를 가져온다.<sup>15)</sup>

실제로 알선의 경우 당사자간의 합의조성을 위한 준비행위 이상의 의미를 갖지 못해 거의 이용되지 않았고, 조정의 경우에도 당사자가 조정안을 수락하지 않으면 효력이 없고 또 당사자가 조정안을 받아들여 합의가 성립되어도 그 합의는 집행력을 갖지 못하므로 합의사항이 이행되지 않은 경우 그 이행을 강제하기 위해서는 별도의 민사소송등을 거쳐야 하는 한계 때문인지 실재상 거의 활용되지 못하고 있는 형편이다. 이미 앞에서 본 바 있듯이 조정유형별 현황에 따르면, 재정사건이 97.4%를 차지하고 있고(1,413건 중 1,376건), 조정(調停)사건은 2.6%(37건)에 불과하다. 그나마 조정이 성립된 경우는 14건, 1%를 넘지 못하고 있는 실정이다.<sup>16)</sup> 주지하듯이 재정은 중앙환경분쟁조정위원회에 의하여 그 위원 5인으로 매 사건마다 구성되는 재정위원회가 환경오염의 피해로 인한 손해배상의 책임

방해·조망저해를 포함시키고, 현행 시행령에 규정된 일조방해를 법률로 상향조정하며, 환경피해의 범위에 정신적 피해를 추가하였고(제2조제1호), 환경분쟁과 건축분쟁이 복합될 경우 조망 및 일조방해 등 건축분쟁에 대하여도 환경분쟁조정위원회에서 분쟁조정을 할 수 있도록 하여 환경분쟁조정위원회 소관사무를 조정하였으며(제5조제1호), 일조방해, 조망저해, 통풍방해에 대한 분쟁의 재정은 고도의 기술과 전문성이 요구되고 재정결정의 객관성과 신뢰성이 확보되어야 한다는 점을 고려하여 신청가액에 관계없이 중앙환경분쟁조정위원회가 관할하도록 하였다(제6조제2항). 또한 지방환경분쟁조정위원회의 기능도 이미 앞에서 살펴 본 바와 같이 점차 활성화되고 있다.

15) 전경운, 앞의 글, 239.

16) 물론 처리된 1,413건 중 중재합의 677건(49%) 가운데 상당수는 조정절차를 거치지지는 않았을지라도, 실질적으로 분쟁의 조정이 이루어져 합의에 이른 것으로 볼 수 있는 경우라는 점도 고려할 수 있겠지만, 그 내역에 관한 정확한 파악이 어렵고, 또 당사자들이 환경분쟁조정법상의 조정절차를 이용한 것으로 볼 수도 없기 때문에 이를 조정 성립 케이스로 분류할 수는 없을 것이다.

을 판정하는 절차이다. 재정은 대심구조와 당사자의 구술변론권이 보장된 준사법적 재송절차로서의 성격(법 제37조, 제39조, 제40조, 제45조)을 띤다는 점에서 조정이나 알선과 뚜렷이 구별된다.<sup>17)</sup> 물론 법제도상으로는 재정의 범위 안에서 손해배상에 갈음하는 원상회복도 불가능하지는 않고(법 제41조), 처리현황도 방음대책 등이 8건(1%), 중재합의가 677건(49%)으로 나타났지만, 분쟁조정 이용상황이 재정 위주이고 조정이 거의 활용되지 못하고 있다는 점<sup>18)</sup>은 환경분쟁조정제도의 ADR로서의 효용을 크게 약화시키는 대체적 분쟁해결제도의 사법종속화 경향을 의미하는 것으로서 정책적 관심을 기울일 필요가 있다. 환경분쟁조정제도가 그 자체 독자적인 의의를 갖는 분쟁해결절차로 발전하기보다는 손해배상에 대한 임시적·대체적 분쟁해결 기능에 머무름으로써 사법종속적인 예비심급(test instance)로 전락할 우려가 있기 때문이다.

둘째, 앞에서 피해원인별·피해내용별 처리현황에 관한 통계에서 살펴 본 바와 같이 환경분쟁조정제도가 소음진동으로 인한 정신적 피해구제 위주로 흐르고 있다는 점도 문제이다. 이처럼 환경분쟁조정제도가 일종의 환경소액사건(environmental small claims)에 대한 재정위주의 사법종속적 분쟁해결서비스로 일관하는 현상은 이 제도가 대규모 환경분쟁, 집단적 환경분쟁이나 사회적 환경갈등을 해결하는 데 거의 기여가 없다는 저간의 비판과 결코 무관하지 않다.

그 밖에도 앞서 본 다양한 견해들에 의해 지적된 바와 같이, 환경분쟁조정제도의 공신력을 좌우하는 전문성 및 전문인력 확보 문제, 효과적인 대체적 분쟁조정 기법의 활용 문제 등 제도의 질적 업그레이드를 필요로 하는 요소들이 많지만, 상세한 논의는 생략한다.

17) 그렇다고 민사조정과 같이 법원에서 하는 사법형 ADR이 아니라 어디까지나 행정형 ADR을 넘어 서는 것이 아님은 물론이다.

18) 이와 관련하여 한국노동연구원, 「사회적 갈등해소를 위한 노동제도 활용방안」(2004.11)은 노동위원회제도와 환경분쟁조정제도를 비교분석한 결과 우리나라 분쟁조정제도들이 판정이나 재정 등 판결식 접근을 중심으로 삼고 있다는 지적을 참조할 필요가 있다([www.kli.re.kr/kli/html\\_kor/report/notesdown.asp?seq=6085&cover=0&file=0](http://www.kli.re.kr/kli/html_kor/report/notesdown.asp?seq=6085&cover=0&file=0))

### III. 환경분쟁조정제도의 실효성 제고를 위한 정책대안의 모색

#### 1. 환경분쟁조정제도의 실효성

##### (1) 실효성

실효성(Wirksamkeit, Effektivität)의 개념은 종종 모호하게 사용된다. 그것은 주로 어떤 법률이나 법규범과 연관되어 ‘법의 실효성’이란 의미로 사용되는 경우가 많다. 그 경우 실효성이란 개념은 사실상의 효력(factsächliche Geltung)을 말한다. 즉, 어떤 법규범이 현실적으로 지켜지고 있을 때 실효성이 있다고 할 수 있다. 어떤 법규범이 국가에 의해 제정되고 관철될 수 있을 때 인정되는 법률상의 효력(juristische Geltung)이 규범적 효력(Soll-Geltung)이라면, 이것은 사실적 효력(Ist-Geltung)에 해당한다. 법복종의 동기를 묻지 아니 하고 그 사실적 측면에만 관심을 기울이므로 그 정도나 크기를 측정할 수 있다(meßbar).<sup>19)</sup>

경우에 따라 법률적 효력은 가지지만 사실상 효력이 없거나 미약하거나 또는 불충분한 법규범들이 있다. 법률적 효력을 가진 법규범이 사실상 효력을 발휘하지 못하는 데에는 여러 가지 이유가 있을 수 있지만, 도덕적 효력(moralische Geltung)이 결여에 기인하는 경우가 적지 않다. 도덕적 효력이란 어떤 법규범이 국민으로부터 승인 또는 확신을 받고 있는 힘(Anerkennungs- und Überzeugungsgeltung) 또는 수용(Akzeptanz)으로서 법복종(Rechtsgehorsam)의 도덕적 토대가 된다. 어떤 법규범이 법적 확신에 따라 자발적으로 준수된다면 그런 의미의 도덕적 효력을 가진다고 할 수 있다.<sup>20)</sup>

19) Bernd Rütters, *Rechtstheorie*, 1999, München, Verlag C.H. Beck, 190-191.

20) 법의 효력 문제는 법개념의 정의 문제와 직결되어 있다. 법률적 효력은 법규범이 법질서에 의해 정해진 입법절차를 통해 제정된다는 데 근거를 두며, ‘효력있는 법’(geltendes Recht)이란 국가에 의해 제정되고 관철되는 법규범을 말하는 것으로 보는 실증주의적 법개념(positivistischer Rechtsbegriff)에 따른다. 반면 사실적 효력(faktische Geltung)은 일종의 사회적 범주로서, 제정·공포된 법규범이 현실적으로 준수되는지 여부, 그리고 그 정도를 측정해주는 개념이다. 도덕적 효력이란 어떤 법규범이 법에 복종하는 국민들로부터 받는 내적 수용 또는 용인(innere Akzeptanz)을 말한다(앞의 책, 192).

한편, 사실적 효력이란 의미에서의 실효성 개념은 어디까지나 법률이나 법률의 규정 등 법규범 자체의 준수 여부와 정도에 초점을 둔 것이기 때문에 우리의 관심사인 환경분쟁조정제도의 실효성 문제에 그대로 적용하기에는 부적합하다. 우리의 관심은, 실정법의 하나로서 환경분쟁조정법이란 법률 또는 그 중 어느 개별 법조항이 사실상 효력을 가지고 있는가 또는 실제로 잘 준수되고 있는가 하는 것이 아니라, 환경분쟁조정법에 의한 환경분쟁조정제도가 과연 그리고 얼마나 실효적으로 환경분쟁의 해결에 기여하고 있는가를 규명하는데 있기 때문이다. 여기서 말하는 실효성이란 ‘실제로 효과를 나타내는 성질’을 뜻하는 일반적·사전적 의미와 더 가깝다고 할 수 있다. 실제로 이러한 의미의 실효성 개념은 어떤 법이나 제도가 그 목적에 비추어 현실로 실행되고 있는지를 알려주는 도구개념으로서 더 광범위하게, 법규범이나 규정들에 관련해서도, 더 빈번하게 사용되고 있다.<sup>21)</sup> 이러한 의미의 실효성 개념은 이르면 법이론상의 사실적 효력을 입법학 또는 법정책학의 관점에서 확장시킨 개념으로서 법률이나 그 법조항 등 법규범 자체의 준수(following)나 순응(compliance)보다는 더 넓고 결과지향적인 개념이라 할 수 있다. 이러한 의미에서 환경분쟁조정제도가 실효성이 있다고 하는 것은 그 제도가 본래의 목표를 실효적으로 달성하고 있다는 것 또는 그 제도가 본래의 취지대로 효과를 달성하고 있다는 것을 의미한다.

## (2) 환경분쟁조정제도의 실효성

앞서 지적한 바 있듯이 실정법의 하나로서 환경분쟁조정법이란 법률 또는 그 개별 법조항들의 실효성을 규명하는 것은 이 글의 관심사는 아니다. 또한 환경분

21) 오늘날의 법률은 기대된 효과뿐 아니라 의도하지 않은 효과나 자주 역효과도 발생하며, 법률의 적절성은 이들 각종 효과의 밸런스에 의존한다고 인식되고 있다. 그리하여 입법자는 법률을 목적달성도라는 유효성의 시점에서 바라보게 되고 이를 평가하려는 사고를 확대하고 있다고 한다(Dieter Stempel, Perspektiven der Rechtswirkungsforschung, in: Hagen Hof/Gertrude Lübke-Wolff(Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht I. Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen, Baden-Baden 1999, S.627f. 이상 박영도, “실험법률에 관한 고찰”, 『법계』, 2008.6, 53에서 재인용).



쟁조정법에서 제공하고 있는 알선, 조정, 재정 등 구체적인 환경분쟁조정유형이나 개개의 사례에 있어 분쟁조정 실효성을 논하는 것도 논의의 목적은 아니다. 관건은 환경분쟁조정법에 의한 환경분쟁조정제도가 그 본래 취지에 비추어 실효적으로 작동하고 있는지, 다시 말해 환경분쟁조정제도가 환경분쟁을 실효적으로 해결하고 있는지, 또는 환경분쟁의 해결에 실효적으로 기여하고 있는지, 그리고 어느 정도로 그렇게 작동하고 있는지를 밝히고 그 결과에 따라 제도의 실효를 높일 수 있는 방안을 찾아내는 데 있다.

그러나 이러한 의미에서 환경분쟁조정제도의 실효성을 나타내 주는 객관적인 근거나 자료, 또는 이를 알 수 있게 해 주는 이론적 연구결과는 거의 찾아보기 어렵다. 앞서 본 바와 같이 중앙환경분쟁조정위원회에서 수시로 관련 통계자료를 집계하여 공표하고 있으나, 환경분쟁의 총량을 추정하기 어렵기 때문에 환경분쟁조정제도가 전체 환경분쟁 중 얼마나 많은 부분을 포착하여 해결하고 있는지 불분명하다. 가령, 앞서 본 중앙환경분쟁조정위원회의 통계에 따르면 분쟁조정 접수건수는 2000년에서 2003년까지 지속적으로 증가하다가 2004년에 이르러 감소세로 돌아섰지만, 이를 근거로 우리나라에서 발생하는 전체 환경분쟁의 총량 변화를 읽을 수는 없을 것이다. 환경분쟁의 경우 범죄통계와 마찬가지로 암수(hidden number; Dunkelziffer)가 클 것으로 예상되므로 그 총량을 추정하기가 더욱 어렵다. 따라서 접수건수나 처리건수의 변화만 가지고 환경분쟁조정제도의 이용률이나 환경분쟁의 포착률을 알 수 없다는 데 근본적인 한계가 있음을 부인할 수 없다. 분쟁조정 접수나 처리 건수의 증감에 영향을 미치는 변수들은 다양할 것이다. 가령 환경분쟁의 총량이 증가할 경우 그것이 자연스럽게 분쟁조정 접수건수의 증가를 가져올 수도 있다. 반면 환경분쟁조정제도에 대한 인식 수준, 적용범위의 제한 등으로 인한 그 분쟁해결수단으로서의 효용이나 평판 등이 바뀔 때 따라 접수건수가 변화할 수도 있고,<sup>22)</sup> 경우에 따라 환경분쟁 총량이 증가했는데도 낮

22) 종래 環境保全法상 紛爭調停制度가 당초의 기대와 달리 실제로 이용률이 극히 미미했던 원인으로 ① 분쟁조정위원이 비상근·임기 2년으로 되어 있어 전문성·독자성을 기할 수 없었으므로 공신력을 발휘하지 못한 점, ② 환경분쟁의 특성상 제3자 전문가의 지원을 가능케 할 기구가 없었다는 점, ③ 분쟁처리방식의 소극성·피동성, ④ 분쟁조정신청의 절차적 복

은 인식이나 효용, 신뢰의 결여 등으로 인해 분쟁조정 접수건수는 오히려 감소할 수도 있다. 2003년부터 2004년까지 접수건수가 감소세로 나타난 것은, 매우 불확실하지만, 같은 기간 환경분쟁의 총량 감소를 뒷받침해줄 증거를 찾기 어려운 이상, 오히려 그 같은 요인들로 인한 이용률 저하를 나타내는 것은 아닐지 의심해 볼 여지가 있다. 또한 경우에 따라 환경분쟁조정제도의 이용률 제고를 목표로 접수건수를 확대하려는 정책의지에 따라 변화가 생길 여지도 배제할 수 없다는 점도, 접수건수의 변화를 환경분쟁 총량의 변화나 분쟁조정제도의 이용률 변화와 연결시킬 수 없게 하는 이유가 된다.

반면 우리나라에서 발생하는 전체 환경분쟁의 총량과 그 변화를 알 수 없다는 제약 때문에 역설적으로 분쟁조정의 접수 및 처리현황에 초점을 맞출 수밖에 없다. 다만, 그 경우 통계자료가 가지는 의미는 매우 제한적일 수밖에 없다. 즉 환경분쟁조정제도에 도달한 접수건수를 대상으로 하여 어떤 원인으로 인한 분쟁들이 얼마나 어떻게 처리되었으며 또 어떠한 결과로 이어졌는지를, 투입(input)과 산출(output)이라는 측면에서 환경분쟁조정제도의 운영현황을 보여주는 자료로만 다루어야 할 것이다. 물론, 그 같은 통계의 한계를 유보한다면, 조정 결과 높은 수준의 합의율(83%)을 보인 점은, 비록 그것이 분쟁조정대상으로 접수된 환경분쟁의 궁극적 해결에 얼마나 기여했는지를 객관적으로 확인할 수는 없을지라도, 대단히 고무적이다. 특히 현행 환경분쟁조정제도의 적용범위가 제한되어 있다는 점을 감안할 때, 적어도 현행법상의 환경분쟁조정제도 자체는 접수·처리된 분쟁에 관한 한 매우 효과적으로 작동되고 있다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 이미 앞에서 본 바와 같이 현행 환경분쟁조정제도가 소음진동으로 인한 정신적 피해구제를 위한 재정 위주의 제도로 운영되어 왔고, 그 결과 일종의 환경소액사건에 대한 재정위주의 사법종속적 분쟁해결서비스로 변질하고 있다는 점은 그 제도 자체의 실효성에 대한 의문을 이유 있게 만드는 요인이다. 더욱이 분쟁조정제도에 의해 처리된 환경분쟁사건들에 대한 생애주기 추적조사와 그 결과 분석이 이

잡성 등을 지적한 바 있는데(全炳成, “환경오염피해분쟁조정법”, 『司法行政』, 1992, 2, 45), 이 역시 이용률에 영향을 미치는 요인들로 이해될 수 있다.

루어지지 않고 있어, 과연 분쟁조정제도를 통해 그 사건들이 해결 또는 종식되었는지를 확인할 길이 없다. 분쟁조정제도의 분쟁해결효과에 관한 한, 아직 우리가 객관적으로 신뢰할 만한 조사분석 결과를 얻을 수 없는 이상, 그 실효성 자체도 확인하기 어렵다고 할 수밖에 없다.

아울러 환경분쟁조정제도의 실효성에 대한 의문이 비교적 폭 넓게 공유되고 있음에도 불구하고 그것을 실증적으로 확인시켜 주는 근거나 자료를 찾을 수 없고, 또 여전히 많은 종류의 환경분쟁들이 분쟁조정제도 밖에서 발생하거나 그것에 의해 포착되지 못하고 있다는 점도 그 실효성 논의의 근본적 한계로 작용한다. 이렇게 볼 때, 이미 앞에서 제시한 바와 같은 의미에서 환경분쟁조정제도의 실효성을 파악하려면, 중앙환경분쟁조정위원회의 통계에만 의존할 것이 아니라, 그 실효성에 영향을 주는 요인들을 찾아내어 각각의 요인들에 대한 보다 실증적인 분석과 검증이 필요하다는 결론에 도달한다.

## 2. 환경분쟁조정제도의 실효성에 영향을 미치는 요인들

위와 같이 이해된 환경분쟁조정제도의 실효성에 영향을 미치는 요인들은 무엇인가. 대체적·재판외적 분쟁해결수단으로서 법원에 의한 소송제도에 대한 비교우위의 약속에 따라 설계된 제도가 환경분쟁조정제도라면, 바로 그 비교우위의 구성요소들이야말로 그 실효성에 영향을 미치는 요인들이라고 할 수 있을 것이다. 가령 ADR의 특징인 非形式性(informalization), 法外化(Delegalization), 非法曹化(Deprofessionalization)가 환경문제에서 빛을 발한다고 말한다면,<sup>23)</sup> 바로 그와 같은 소송에 대한 비교우위를 지칭하는 것과 다르지 않다. 그러나 이미 앞에서 지적한 바 있듯이 환경분쟁조정제도의 실효성에 영향을 미치는 요인들은 매우 다양하다. 그 중 가장 중요한 요인들은 경제성(효율성), 전문성(타당성), 공정성, 그리고 신뢰성, 네 가지로 집약될 수 있다. 즉, 첫째, 저렴한 비용과 간편한 절차를 통하여 분쟁을 해결할 수 있어야 하며(경제성·효율성), 둘째, 분쟁해결

23) ADR의 특징에 관해서는, 강현중, 민사소송법. (1998). 51; Martin A. Frey, *Alternative Methods of Dispute Resolution*, Thomson (2003) 등을 참조.

이 공정하게 이루어져야 하고(공정성), 셋째, 자격(전문성, 공정성 및 신뢰성 등)을 갖춘 분쟁조정기구와 조정전문가들에 의해 적정타당한 해결책이 도출될 수 있어야 하며(전문성·타당성), 끝으로 이 모든 요소들에 대한 신뢰와 기대가능성이 현실적으로 확인될 수 있어야 한다는 것이다.

### 3. 환경분쟁조정제도의 실효성 제고를 위한 유인구조의 설계

#### (1) 유인구조 설계의 전제조건

환경분쟁조정제도의 실효성 제고를 위한 유인구조(incentive structure)를 설계하기 위해서는 우선 환경분쟁조정제도의 실효성에 영향을 미치는 요인들을 객관적으로 측정할 수 있는 근거와 자료, 그리고 이론적 분석모델을 구축하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 현재 중앙환경분쟁조정위원회가 수집, 제공하고 있는 통계 DB를 확충·개선하여 적어도 현행제도의 실효성에 대한 객관적 모니터링과 측정이 가능하도록 하는 것이 중요하다. 무엇보다도 재정, 조정합의 등 분쟁 조정의 결과와 불복제소의 관계, 분쟁조정이 실질적으로 분쟁의 해결에 기여했는지 등 실효성에 영향을 미치는 요인들을 측정할 수 있어야 하는데, 그러려면 계량적 조사뿐만 아니라 환경분쟁에 대한 실체적인 생애주기 추적조사 및 분석을 실시해야 할 것이다. 또한 환경분쟁조정제도의 실효성 여하를 확인하기 위한 다양한 조사방법을 활용할 필요가 있다. 가령 환경분쟁조정제도의 실효성 여하 및 그 원인, 해결방안 등을 관련전문가, 분쟁조정위원회 위원등 분쟁조정관계 경험자, 환경분쟁의 당사자 그 밖의 분쟁조정 참가경험자, 소제기경험자, 일반시민 등 대상 그룹별로 차등화하여 조사·분석하고, 환경분쟁조정제도의 개별 문제점과 실효성 간의 상관관계, 인과적 연관을 파악하는 방안을 강구해 볼 필요가 있다. 아울러 현행 환경분쟁조정제도에 대한 인지도, 이용성향 및 이용률, 분쟁해결에의 기여도, 소 제기율, 분쟁해결수단으로서의 성가 또는 평판·만족도 등을 조사하고 환경분쟁조정제도의 실효성 제고방안에 대해서도 적절한 조사·분석이 필요할 것이다. 나아가 현행제도의 대상 및 적용범위에 해당하지 아니 하는 환경분쟁에

대해서도 객관적인 측정이 가능하도록 이론적인 조사·분석 모델을 구축하여 적용해 나가야 할 것이다.

(2) 환경분쟁조정제도의 실효성 제고방안: 대체적 분쟁해결을 위한 대안?

(가) 인식의 개선: 사회심리적 접근

환경분쟁조정제도의 실효성 제고방안은 제도의 이용률을 높이는데서 출발한다. 제도의 이용자는 물론 환경분쟁의 당사자라 할 수 있으나, 사회구성원 모두가 잠재적인 이용자라는 전제가 필요하다. 그러한 관점에서 환경분쟁조정제도의 존재가치에 대한 인식과 신뢰를 제고하기 위한 사회심리적 접근이 우선적으로 요구된다.

인식 개선이 요구되는 대상은 대체적 분쟁해결방법으로서 환경분쟁조정제도의 존재 자체, 존재이유 및 가치, 효용 및 신뢰가능성, 절차·비용 등의 저렴성·효율성, 조정위원, 재정위원 등의 면모, 분쟁조정과정의 공정성, 분쟁조정 결과의 공정타당성 등 분쟁조정절차의 신뢰성 요소들이다. 정부, 특히 환경부와 중앙 및 지방 환경분쟁조정위원회는 이러한 요소들에 대한 효과적인 홍보 및 이미지 확산 전략을 세워 추진할 책임을 다 해야 할 것이다.<sup>24)</sup> 그러나 인식의 개선은 단지 피상적인 홍보나 이미지 조성 작업만으로는 이루어지지 않으며, 그것을 뒷받침해 주는 실질적인 행정적 토대가 수반되어야 한다. 가령 환경분쟁조정제도의 효용을 가시화하여 보여줄 수 있는 성과지향적 분쟁 관리시스템, 분쟁조정이 결과 분쟁조정결과에 불복하여 소송으로 간 사례 등에 대한 정책지식관리시스템의 구축·운영이 필요할 것이다. 무엇보다도 절차를 더욱 고객지향적으로 개선하고 그 조정의 전문성과 공정성을 강화하기 위한 가시적인 노력을 기울임으로써 환경분쟁을 재판을 통해 해결하는 것보다 환경분쟁조정제도를 통해 해결하는 것이 비용효율적이고 합리적이라는 사회적 기대가 성립할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

24) 김홍균, 앞의 글, 45.

## (나) 비용과 편익

환경분쟁조정제도의 실효성 제고방안 중 가장 광범위하게 지지될 수 있는 접근은 비용편익분석에 의거한 처방일 것이다. 이를테면, 환경분쟁조정제도를 이용할 경우 기대되는 편익이 그 비용보다 크다면 그 이용이 촉진될 것이라는 가설, 동일 또는 유사한 목표를 달성하기 위하여 법원에 소를 제기하는 경우와 비교하여 상대적으로 비용이 저렴하다면 이용이 촉진되리라는 가설, 소를 제기하는 경우에 비해 비용과 편익의 비율면에서 비교우위가 있다면, 소송에 비해 분쟁조정제도를 더 많이 이용하리라는 가설 등을 생각해 볼 수 있을 것이다. 또는 좀 더 근본적인 법경제학적 배경에서 환경분쟁 해결에 드는 비용을 최소화하기 위하여 환경분쟁조정제도의 도입 및 강화가 필요하다는 주장이 제기되기도 한다. 이에 따르면, 환경소송은 환경 침해에 대해 억지력을 발휘함으로써 환경자원을 보다 효율적으로 사용하게 하는 효과가 있다고 한다. 다시 말해서, 환경문제는 “소송을 통한 억지(deterrence through litigation)”가 필요한 대표적인 경우지만,<sup>25)</sup> Mancur Olson이 그의 초기 저서<sup>26)</sup>에서 갈파한 바 있듯이, 개인은 공공재가 가지는 소비의 非競合性(non-rivalry)과 非排除性(non-excludability)으로 말미암아 集合的 利益(collective interest)의 생산에 자발적으로 기여할 아무런 유인을 갖지 않기 때문에 불행하게도 환경소송을 제기할 유인이 없거나 부족하게 되어 소송이 사회적으로 적정한 수준보다 과소하게 제기되는 過少訴訟(under-litigation)의 경향을 띤다는 것이다. 따라서 이를 극복하기 위하여 무엇보다도 환경분쟁 해결에 드는 비용을 최소화하기 위해 ADR로서 환경분쟁조정제도를 도입할 필요가 있다는 것이다.

ADR로서 환경분쟁조정제도가 가지는 비용면에서의 비교우위는 가장 중요한 정책적 착안점이라 할 수 있다. 그러나 가령 환경분쟁조정제도를 비용최소화의 관점에서 적절히 설계하여 소송 대신 이용할 수 있도록 할 경우, 전체 사회의 관

25) W. Kip Viscusi, ed, Regulation through Litigation 2002.

26) Mancur Olson, The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups 1 (1965).

점에서는 가능한 한 그 분쟁조정제도를 이용함으로써 기대되는 비용면에서의 비교우위를 극대화시키는 것이 바람직하겠지만, 비용 측면에서의 비교우위가 어떤 수준부터 비로소 소송대신 분쟁조정제도의 선택을 촉발시킬 것인지는 여전히 미지수이다. 또한 소송과 분쟁조정 중 어느 하나를 선택함에 있어 작동하는 비용편익 비교형량의 메커니즘에 관한 한, 전체 사회의 관점과 환경분쟁 당사자 개인의 관점이 서로 불일치할 수 있다는 가능성도 염두에 둘 필요가 있다. 아무튼 비용의 저렴성, 상대적 경제성이야말로 환경분쟁의 당사자들로 하여금 환경분쟁조정제도를 이용하게 만드는 가장 결정적인 유인이자 ADR의 일종으로서 환경분쟁조정제도가 소송제도에 비해 가질 수 있는 비교우위의 핵심임에는 틀림이 없다. 분쟁당사자 개인, 특히 분쟁해결을 바라는 피해자의 입장에서는 분쟁조정으로 소요되는 비용은 최대한 낮은 수준으로 유지될 필요가 있다. 다시 말해 분쟁당사자의 입장에서 비용은 낮을수록 좋고, 아무리 높아도 소송으로 갈 때 예상되는 비용의 수준을 넘을 수 없을 뿐만 아니라 그 비용보다 분쟁조정제도를 선호하도록 할 만큼 충분히 저렴해야 한다. 반면, 환경분쟁조정의 질 또한 환경분쟁의 해결에 중요한 영향을 미친다. 환경분쟁조정의 결론이 충분히 근거지워진 사실조사와 법적 논증을 통해 분쟁당사자들로부터 납득할 수 있는 해결책으로 수용될 때 비로소 환경분쟁의 해결이나 종식을 기대할 수 있을 것이다. 환경분쟁조정의 결론뿐만 아니라 그 과정 역시 분쟁당사자들의 승복을 이끌어 낼 수 있을 정도의 적절한 것이어야 한다. 편파성은 물론이고 피상성이나 형식주의 등도 환경분쟁조정의 신뢰를 손상함으로써 그 결과에 대한 승복률을 저하시키는 결과를 가져올 수 있다. 이와 같이 결과나 과정 모든 면에서 환경분쟁조정의 질을 확보하려면 충분한 시간과 비용 그 밖의 자원이 투입되어야 한다. 이 일반적인 지혜에 비추어 볼 때, 앞서본 피해자 개인의 요구와는 달리 환경분쟁조정의 비용을 소제기시 예상되는 소송비용에 대한 비교우위가 보장되는 가능한 범위 안에서 최대한으로 투입하도록 하는 것이 바람직하다는 결론이 나온다. 그렇다면, 결국 분쟁조정의 비용과 품질은 서로 상호교환적 관계(trade-off)에 놓여 있음을 알 수 있다. 그런데 비용을 당사자부담으로 할 경우, 종종 피해자로 등장하는 다수의 사회적 약자인 개인의 입장에서는

분쟁조정 질을 보장하는 수준의 비용부담이 어렵게 될 가능성이 크기 때문에 정부의 보조가 소망스러울 수도 있다. 그러나 당사자 대등성을 원칙으로 하는 분쟁조정절차에 대하여 무한정으로 그 같은 보조를 확대하기는 곤란하다는 데 피치 못 할 한계가 있다. 현행 환경분쟁조정법은 제63조 제1항에서 조정비용의 부담원칙으로서 당사자부담주의를 채택하였다. 이에 따르면 위원회가 행하는 조정절차에 필요한 비용은 대통령령이 정하는 사항을 제외하고는 각 당사자가 이를 부담하여야 한다. 따라서 정부가 별도의 예산상의 지원조치를 강구하지 아니 하는 한, 당사자의 비용부담에 의존하여 분쟁조정 질을 개선하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 반대로 분쟁조정 질이 보장되지 못 할 경우, 종종 가해자 측에서 분쟁정정을 ‘엄가의 이급 정의’(cheaper, second class justice)로 취급하며 참여나 협력을 꺼리는 결과가 초래될 수도 있고, 그 결과 조정결과의 집행을 강화하기도 어렵게 된다.

#### (다) 비합리성: 내면화상황집단의 영향전략적 행동

개인은 규범준수에 대한 의사결정에 있어 합리적인 비용편익분석(rational cost-benefit analysis)에 의거하여 행동하는가 아니면 다소간에 자동적으로 또는 내면화된 가치를 토대로 하여 판단을 내리는가에 관해서는 논란이 있다. 내면화된 가치의 문제를 비용편익분석의 관점에서 도덕적 규범 위반에 따른 죄책감을 죄책감의 벌(penalty of guilt)로 내면적 편익을 만족 또는 정직의 즐거움(pleasure of rectitude)으로 번역한다고 해서 내면화된 가치의 영향을 변질시킬 수는 없으며, 합리적인 비용편익분석으로는 설명되기 어려운 내면화된 가치판단 또는 요인에 의해 규범 준응여부에 대한 의사결정이 이루어지는 경우가 있을 수 있다는 것은 부인하기 어려운 사실이다. 그 밖에도 상황논리, 집단의 영향, 사회적 역할 등에 의해 규범준응에 관한 의사결정이 영향을 받을 수 있다.<sup>27)</sup> 특히 주목해야 할 점은 종종 합리성이나 비용편익분석과는 무관한 전략적 행동(strategic behavior)이 심지어는 기혹소송 등의 형태로 소송에서조차도 규범준응 또는 분쟁해결제도

27) Lynne L. Dallas, *Law and Public Policy - a sociological approach*, 2005, 182ff.



의 선택적 이용에 영향을 미치는 경우가 나타난다는 사실이다. 가령 최근 대법원이 판결을 선고한 새만금소송<sup>28)</sup>에서 피해어민 등 소송당사자들이나 환경단체들은, 비록 그들이 승소를 간절히 염원했다 할지라도, 합리적인 비용편익분석에 입각하여 소송을 제기하거나 수행했다기보다는 새만금개발사업의 환경적 문제에 대한 국민적 여론을 환기·동원하고자 하는 보다 포괄적인 정치적 의도에 따라 움직였다고 보아야 할 것이다. 천성산 도롱뇽사건에서 지울스님이 보인 저항의 행태 역시 합리적인 비용편익분석에 따른 것이라고 볼 수는 없을 것이다.<sup>29)</sup>

#### (라) 제도 내용의 개선

환경분쟁조정제도의 실효성과 관련하여 또 하나 빼 놓을 수 없는 실효성 인자는 제도의 내용이다. 요컨대 분쟁조정제도의 내용이 개선되면 그 이용률 또한 높아질 가능성이 크다고 할 수 있다. 이미 앞에서 지적한 바와 같이 분쟁조정제도를 바라보는 잠재적 이용자들의 시각에 결정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 그동안 논의되거나 주장되어 왔던 환경분쟁조정제도의 개선방안들은 대개 다음 몇 가지 유형들로 나뉜다. 그 첫 번째는 환경분쟁조정제도의 대상을 확대하여야 한다는 주장이다. 일조권이나 조망권 등 환경권의 내용으로 새로이 대두되는 권리와 관련된 분쟁을 환경분쟁조정 대상으로 삼아야 한다는 주장은 최근의 법개정으로 이미 반영된 바 있지만, 다른 법령과 관련하여 발생하는 분쟁(예컨대, 자연공원, 상수원보호구역, 개발제한구역 등 지역지구지정과 관련한 분쟁)도 환경피해와 직·간접으로 관련이 있을 때 또는 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원등에 관한 법률」에 의한 폐기물처리시설 설치와 관련된 분쟁도 환경분쟁조정제도의 대상으로 포함시킬 필요가 있다는 주장이 제기된다.<sup>30)</sup> 둘째, 집단분쟁, 공공분쟁 등 대규모 사회적 분쟁에 대한 대응수단을 강화하여야 한다는 주장이 제기되고 있다. 구체적으로는 조정절차 이용을 확대하기 위한 유인체계를 재정비

28) 대법원 2006.3.16. 선고 2006두330판결(정부조치계획취소등).

29) 도롱뇽소송의 법리적 문제에 관하여는 홍준형, 「도롱뇽소송」의 적법여부에 대한 고찰(2005) 「한국공법이론의 새로운 전개」 목촌김도창박사팔순기념논문집을 참조.

30) 가령 김홍균, 앞의 글, 44.

함으로써 조정의 기능과 절차유형을 강화·확대하는 방안, 조정과정에서 참여적 의사결정수단 등 다양한 갈등관리기법을 적용할 수 있는 연결고리를 법제 수준에서 구체화하는 방안 등이 제시되고 있다. 반면 환경분쟁조정제도의 적용범위(coverage)를 확대하기보다는 ‘공공갈등관리법’과 같은 공공갈등에 적합한 새로운 법제도적 메커니즘을 도입하는 것이 필요하다는 주장도 나오고 있다.<sup>31)</sup>

셋째, 중앙환경분쟁조정위원회의 기능 확대(예컨대, 직접적인 공사중지명령 등 조치권의 부여) 못지않게 지방자치화시대의 지역환경분쟁을 효과적으로 해결하기 위하여 지방환경분쟁조정위원회를 활성화하여야 한다는 주장이 나오고 있다.<sup>32)</sup> 2002년 12월 26일의 환경분쟁조정법 개정법률은 지방조정위원회의 활성화와 주민불편을 해소한다는 취지에서 지방조정위원회에서도 재정위원회를 구성하여 재정을 할 수 있도록 하였다. 개정법은 재정결정의 통일성을 확보하기 위하여 지방조정위원회의 재정위원회가 행한 재정에 불복이 있는 당사자는 재정문서의正本이 송달된 날로부터 60일 이내에 중앙조정위원회에 재정을 신청할 수 있도록 하였으나(제42조 제1항), 이에 대해서는 행정형 조정제도에서 강제적인 것은 아니지만 이러한 불복절차를 거치도록 한 것이 타당한지 의문이 표명되고 있다.<sup>33)</sup> 한편, 환경분쟁조정위원회의 기능 확대와 전문성 제고라는 관점에서 환경분쟁조정제도를 행정소송의 전치절차로 연계하는 방안 또는 법원에 소를 제기하기 이전에 반드시 분쟁조정위원회의 調整을 거치도록 하는 조정전치주의의 도입이 주장된 바 있으나,<sup>34)</sup> 현재 행정소송법상 행정심판전치주의가 원칙적으로 폐지된 이상 더 이상 논의의 실익은 크지 않은 것으로 보인다.

31) 이에 관해서는 Hong, Joon Hyung, *Law, Policy and Institutions for Alternative Dispute Resolution in Korea* (2005) 『Comparative Studies in Public Conflict Resolution』 (KDE School of Public Policy and Management); 홍준형, 갈등관리와 공격해결 시스템, 『공공갈등관리의 이론과 기법(下대)』(대통령자문지속가능발전위원회편), 2005, 514-547 등을 참조.

32) 김세규, 앞의 글, 310; 김홍균, 같은 곳; 김시평, “우리나라 환경분쟁조정제도의 현황과 발전방향”, 『환경법연구』 제21권, 1999, 98-99 등.

33) 전경운, 앞의 글, 239.

34) 김세규, 같은 곳; 최정주, “환경오염피해분쟁조정제도의 개선방향”, 『입법조사월보』(국회사무처), 1994, 6, 63 등.

넷째, 환경분쟁조정제도의 집행(enforceability)을 강화함으로써 종국적인 분쟁해결이 가능하도록 하여야 한다는 주장이 제기되어 왔다. 구체적으로는 분쟁의 궁극적 해결을 통한 환경분쟁조정제도의 실질화를 위하여 조정조서 또는 재정문서에 강제집행을 위한 채무명의로서의 효력을 부여하여야 한다는 견해이다.<sup>35)</sup>

당초 환경분쟁조정법상의 재정은 그 준사법적 특성 때문에 활용될 것으로 기대되었지만, 재정의 구속력이 인정되지 않았기 때문에 널리 활용되지 못했다는 것이 중론이다. 1995년 12월 29일의 개정법은 제40조 제1항에서 재정위원회가 재정을 행한 경우 재정문서의 정보가 당사자에게 송달된 날부터 60일이내에 당해 재정과 관계되는 손해배상에 대하여 소송이 제기되지 아니하거나 그 소송이 취하된 때에는 그 손해배상에 대하여 당해 재정문서는 재판상 화해와 동일한 효력을 가진다고 규정함으로써 재정의 효력을 보강했었지만,<sup>36)</sup> 그러나 이 규정은 그후 1997년 8월 28일 전면개정된 현행환경분쟁조정법(법률 제5393호)에 의해 삭제되었다. 그 대신 법은 제42조에서 “재정문서의 정보가 당사자에게 송달된 날부터 60일이내에 당사자 쌍방 또는 일방으로부터 당해 재정의 대상인 환경피해를 원인으로 하는 소송이 제기되지 아니하거나 그 소송이 취하된 때에는 당사자간에 당해 재정내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 본다”는 1996년 법개정 이전의 규정(제40조)을 부활시켰다. 이것은 국가배상법 제16조 중 “심의회의 배상결정은 신청인이 동의한 때에는 민사소송법의 규정에 의한 재판상의 화해가 성립된 것으로 본다”라는 부분이 위헌이라는 헌법재판소 1995년 5월 25일의 결정<sup>37)</sup>에 따라 위 조항 역시 위헌시비에 휘말릴 우려가 있다는 점을 고려한 결과라고 알려져 있다. 그러나 위 헌법재판소의 결정은 각종 중재·조정 등 준사법적 성격을 지닌 절차 일반에 대하여 그 결정에 재판상 화해와 동일한 효력을 부여하는 것 자체를 위

35) 이상규, “환경오염분쟁조정제도의 법적 성격”, 「인권과 정의」 제219호(1994. 11), 36; 이경환, “환경오염피해분쟁조정제도(개선방안을 중심으로)”, 「저스티스」 제25권 제2호(1992. 12), 253, 270 등.

36) 그러나 당사자가 재정에 불복하여 소송을 제기함으로써 그 구속을 벗어날 수 있는 것은 종전과 다름이 없었다(§ 40 ①). 이것은 중재법상의 중재판정이 확정판결과 동일한 효력(중재법 § 12)을 가지는 것과 대조되는 점이었다.

37) 헌법재판소 1995.5.25 선고 91헌가7결정(국가배상법 제16조에 관한 위헌심판: 헌공, 10).

헌으로 본 것은 아니었다. 즉, 헌법재판소는 “이 사건 심판대상조항부분은 국가배상에 관한 분쟁을 신속히 종결·이행시키고 배상결정에 안정성을 부여하여 국고의 손실을 가능한 한 경감하려는 입법목적 달성을 위하여 동의된 배상결정에 재판상의 화해의 효력과 같은, 강력하고도 최종적인 효력을 부여하여 재심의 소에 의하여 취소 또는 변경되지 않는 한 그 효력을 다룰 수 없도록 하고 있는바, 사법절차에 준한다고 볼 수 있는 각종 중재·조정절차와는 달리 배상결정절차에 있어서는 심의회의 제3자성·독립성이 희박한 점, 심의절차의 공정성·신중성도 결여되어 있는 점, 심의회에서 결정되는 배상액이 법원의 그것보다 하회하는 점 및 불제소합의의 경우와는 달리 신청인의 배상결정에 대한 동의에 재판청구권을 포기할 의사까지 포함되는 것으로 볼 수도 없는 점을 종합하여 볼 때, 이는 신청인의 재판청구권을 과도하게 제한하는 것이어서 헌법 제37조 제2항에서 규정하고 있는 기본권 제한입법에 있어서의 과잉입법금지의 원칙에 반할 뿐 아니라, 권력을 입법·행정 및 사법 등으로 분리한 뒤 실질적 의미의 사법작용인 분쟁해결에 관한 중국적인 권한은 원칙적으로 이를 헌법과 법률에 의한 법관으로 구성되는 사법부에 귀속시키고 나아가 국민에게 그러한 법관에 의한 재판을 청구할 수 있는 기본권을 보장하고자 하는 헌법의 정신에도 충실하지 못한 것”이라고 판시하였기 때문이다. 이러한 헌법재판소의 결정취지에 비추어 본다면, 채정은 국가배상법상의 배상심의절차와는 달리 준사법적 쟁송의 성질을 띠고 있고 또 불복제소의 기회가 봉쇄되어 있는 것도 아니기 때문에 그 효력을 재판상 화해와 동일한 것으로 강화시킨다고 해도 재판청구권침해 등 위헌의 문제는 생기지 않는다고 볼 수 있었다. 따라서 정부가 환경분쟁조정법의 전면개정을 추진하는 과정에서, 종래 조정의 구속력이 확보되지 못해 생긴 문제점을 해소하기 위하여 1년전에 신설되었던 구법 제23조 제3항을 삭제한 것이 해석론이나 입법정책의 견지에서 옳았는지는 의문스럽다.

반면, 분쟁조정문서에 재판상 화해조서와 같은 효력을 인정하는 것은 권력분립주의, 사법권 독립주의, 국민의 재판받을 권리 등을 침해하는 것으로써 위헌의 소지가 있고, 집행력을 인정하는 것이 오히려 분쟁조정제도 활용을 위축할 소지가 있으므로 선불리 재판상 화해조서와 같은 효력을 인정하기는 곤란하다는 반론이

제기되고 있다.<sup>38)</sup> 그 대신 중재법상 중재판정과 같이 중재계약을 전제로 그 집행력을 인정하고 취소사유를 제한적으로 인정하는 방안도 검토해 볼만 하지만, 환경분쟁도 중재법에 따른 중재가 가능하고 또 일본에서 그 활용도가 낮았다는 점을 고려하여 환경분쟁조정법에 별도로 중재제도를 둘 실익은 적다고 한다.<sup>39)</sup>

생각건대, 분쟁조정 결과의 구속력 또는 집행을 강화해야 한다는 주장은 일견 환경분쟁조정제도의 실효성을 강화하는 방안으로 여겨질 수도 있으나, 분쟁당사자별로 피해자 및 환경단체 등과 가해자 및 기업 등의 선호합수가 각기 상이하다는 점을 고려한다면, 반드시 일률적으로 판단할 문제는 아니라고 생각된다.

먼저, 구속력을 강화하면 그것을 염려한 가해자측의 참여 거부로 인해 오히려 이용률이 저하될 우려가 있다. 전치주의 제도화 역시 분쟁조정제도의 이용률을 확보해줄 수는 있겠지만, 전치요건 준수에 따른 기간지연 등 자칫 분쟁조정제도의 효용과 그에 대한 신뢰를 떨어뜨리는 요인으로 작용할 우려가 있다. 그러므로 조정이나 재정의 구속력이나 절차요건을 강화하는 것만이 능사는 아니라고 보아야 할 것이다. 환경분쟁조정제도를 M. Olson이 말하는 ‘집단행동의 딜레마’에 대한 대응수단으로서 환경분쟁의 피해자 측에 대한 사회정책적 배려라고 이해할 경우, 그 절차요건이나 조정결과의 구속력을 강화하는 것이 조직되지 않은 다수의 피해자에게 더 유리한 결과를 보장해 주는 길이라고 볼 수도 있겠지만, 반대로 가해자 측의 입장에서는, 그러한 분쟁조정에 대한 부응 또는 협력의 유인을 상실시키는 요인으로 여겨질 가능성이 크다는 점도 고려하지 않으면 안 된다. 만일 분쟁조정기구의 불편부당성과 전문성, 조정절차의 공정성이 보장되어 재판 못지않은 분쟁해결결과를 기대할 수 있게 된다면 가해자측 또한 기꺼이 가용자원을 동원하여 그 우월성을 관철하고 자신에게 유리한 조정결과를 얻고자 시도할 것이다. 그와 동시에 분쟁조정비용은 증가할 것이고 부담능력이 적은 당사자들에게 분쟁조정에 대한 참여의 계속을 어렵게 만드는 압력으로 작용할 여지도 배제하기 어렵

38) 김홍균, 앞의 글, 44. 또한 집행분야에 전문성이 약한 위원회가 작성한 재정문서는 집행불능의 가능성도 있으므로 재정문서의 효력에 민법상 합의정도의 효력을 인정함이 타당하다는 견해로는 조현권, 「환경법 - 이론과 실무」, 법률문화원, 1999, 348 등을 참조.

39) 김홍균, 같은 곳.

다. 반대로 분쟁조정제도가 그 기구의 구성이나 조정절차, 기법 등 여러 가지 측면에서 ‘이급 정의’(second class justice), 또는 ‘분쟁해결의 바겐세일’(bargain sale of dispute resolution) 기회를 제공하는데 그친다면, 우월한 자원을 가진 가해자측은 그 자원의 우월을 최대한 활용하기 위하여 소송을 선택할 가능성이 크고 그 경우 분쟁조정제도는 사회적 약자 또는 사회적 약자임을 자처하는 사람들, 그들만의 성토장으로 전락할지도 모른다.

끝으로, 절차의 간이, 접근용이성, 저렴성 등 ADR의 장점을 극대화시키는 방향으로 분쟁조정절차를 더욱 효율적으로 개선할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다. 구체적인 방안으로는 증거조사 등 사실조사기능의 강화방안(가령 공정한 감정을 담보하기 위한 감정기관의 지정방안), 분쟁당사자의 정보제공 및 열람권 등의 도입 방안, 전문적인 배상액 산정방법 채택, 합리적인 배상액 산정기준 설정(예컨대, 위자료액의 증가), 적정한 소요기간의 산정 및 관리 방안 등이 제시되고 있다.<sup>40)</sup>

#### 4. 소결: 잠정적 대안

앞에서 본 바와 같이 환경분쟁조정제도의 실효성에 영향을 미치는 요인들은 매우 다양할 뿐만 아니라 일률적으로 작용하는 것도 아니어서 그로부터 보편타당한 정책대안을 도출하기 어렵다고 생각된다. 이 점을 감안하면서 정책적 우선순위를 판단해 본다면, 우선환경분쟁조정제도의 효용에 대한 인식을 제고하고 이용률을 향상시키는 것이 중요하다. 물론 전제조건이 있다. 분쟁조정제도가 현실적으로 효용을 발휘하도록 만들어야 한다는 것이다. 그 효용의 핵심요소 중 첫 번째 것은 소송보다 훨씬 저렴하고 간편하게 분쟁을 해결할 수 있다는 소송에 대한 사회경제적 비교우위일 것이다. 그러나 그 분쟁조정 결과의 전문성과 신뢰성이 확보되지 않으면 비교우위는 성립될 수 없다. 그렇다면, 단기적으로 이용률을 크게 제고시키지 못하거나 개개의 분쟁해결 또는 전체적인 환경분쟁의 해소에 큰 진전이 없을지라도, 일단 분쟁조정의 전문성과 신뢰성을 확보하는데 최대한 정책적 노력

40) 김시평, “우리 나라 환경분쟁조정제도의 현황과 발전방향”, 98~99; 김세규, 앞의 글, 311; 김홍균, 앞의 글, 44-45 등

을 기울일 필요가 있다. 이를 위해서는 특히 재정의 경우, 증거조사 등 사실조사 기능을 강화하고 배상액 산정방법 및 산정기준을 적정화하는 등의 제도개선이 요구된다. 재정절차를 법원의 재판과 연계시키는 방안도 검토해 볼 수 있으나, 그 경우 일단 소송제기가 선행되어야 하고 또 실제로 법관들이 소송사건을 환경분쟁 조정절차에 회부할 만큼 환경분쟁조정제도를 신뢰할 것인지 여부가 미지수라는데 한계가 있다. 조정절차의 활용을 위하여 특히 다양한 조정모델의 개발, 적용과 함께 조정위원회의 기능 강화 등이 필요함은 물론이다. 이와 같이 분쟁조정 전문성과 신뢰성이 괄목하게 개선될 수 있다면 결국 장기적으로도 분쟁조정 사회경제적 비교우위와 인식의 제고라는 두 마리 토끼를 모두 잡을 수 있을 것이라는 결론에 이른다. 이러한 결론을 실현하려면, 의당 정부의 정책적 의지와 자원투입의 확대가 불가피하다.

#### IV. 맺는 말

이제까지 우리는 현행 환경분쟁조정법에 의한 환경분쟁조정제도가 그 취지에 걸맞게 환경분쟁을 실효적으로 해결하고 있는지, 또는 그 해결에 기여하고 있는지 하는 물음에 답하기 위하여 그 문제제기의 틀과 문제점, 바람직한 법정정책 대안들을 검토해 보았다. 이를 위하여 현행 환경분쟁조정제도의 현황과 문제점을 살펴보고 이로서 환경분쟁조정제도의 실효성을 그 개념과 영향요인 중심으로 논의한 후, 그 실효성 제고를 위한 유인구조의 설계를 통해 바람직한 정책대안을 모색하고자 시도하였다. 결론적으로 현재와 같은 문제상황에서는 문제를 해결하기 보다는 더 많은 문제를 제기한 것에 불과할지도 모른다. 그럼에도 이러한 논의를 통해 환경분쟁조정제도의 실효성 문제를 좀 더 진지하게 고민해야 하며, 그 문제의 인식이나 정책대안의 설계에 있어 객관적인 실사구시의 자세와 접근이 절실하다는 점을 부각시킬 수 있었기를 바란다.