

환경갈등의 조정

- 쟁점과 대안-

홍준형*

차례

- I. 문제의 제기
- II. 환경갈등과 환경갈등의 조정
- III. 환경갈등 조정의 주요 쟁점들
- IV. 환경갈등 조정을 위한 정책과제

[국문초록]

급속한 압축성장 과정에서 한국 사회가 겪어야 했던 환경갈등은 계속 증가하는 데도 잘 해결되지 않고 고질화·장기화되거나 더 악화되어 과도한 사회적 부담을 초래한다는 점에서 우리나라 공공갈등의 속성을 특징적으로 대표한다. 그럼에도 불구하고 환경갈등과 환경갈등의 조정에 관한 많은 쟁점들이 아직도 충분히 규명되지 않은 채 남아 있다. 환경갈등의 조정과 관련하여 제기되는 가장 중요한 법적·정책적 물음은 환경갈등의 예방·해결을 위한 제도와 기구가 충실히 구비되어 있는가 하는 것이다. 기존의 갈등 예방·해결을 위한 제도와 기구만으로도 환경갈등의 관리가 가능하지 않은가, 나아가 환경갈등의 예방·해결을 위한 별도의 제도와 기구가 필요한가 라는 문제가 제기된다. 이 글은 환경갈등의 조정에 특화된 제도와 절차가 마련되어 있는가, 그런 제도와 절차가 존재한다면, 이를 통해 환경갈등이 효과적으로 잘 조정되고 있는가, 그렇지 못하다면 그 원인은 무엇이며 그에 대한 정책적 대안은 무엇인가. 이와 같은 쟁점들을 해결하기 위해서는 환경갈등의 조정에 관여하는 기존의 제도와 기구, 절차 등을 그 실태와 함께 분석, 비교하고 그 정

* 서울대학교 행정대학원 교수

책대안을 모색하였다.

I. 문제의 제기

환경갈등은 공공갈등의 가장 대표적인 유형이다. 급격한 압축성장 과정에서 우리 사회가 겪었던 공공갈등의 가장 큰 부분을 차지하는 것이 환경갈등이다. 환경갈등은 계속 증가하는데도 잘 해결되지 않고 고질화·장기화되거나 더 악화되어 과도한 사회적 부담을 초래한다는 점에서 공공갈등의 속성을 특징적으로 대표한다.¹⁾ 그렇지만 환경갈등과 환경갈등의 조정에 관한 많은 쟁점들이 아직도 충분히 규명되지 않은 채 남아 있다.

환경갈등의 조정과 관련하여 제기되는 가장 중요한 법적정책적 물음은 환경갈등의 예방·해결을 위한 제도와 기구가 충실히 구비되어 있는가 하는 것이다. 이는 과거 노무현정부가 추진했던 갈등관리기본법의 입법과정에서 제기되고, 이명박 정부 들어 사회통합위원회가 추진해온 ‘공공갈등 예방·해결법’의 입법을 둘러싸고 여전히 논란되고 있는 문제와 연결되는 쟁점으로서, 기존의 갈등 예방·해결을 위한 제도와 기구만으로도 갈등 관리가 가능하지 않은가, 나아가 환경갈등의 예방·해결을 위한 별도의 제도와 기구가 필요한가 라는 문제제기로 이어진다.

환경갈등의 조정에 특화된 제도와 절차가 마련되어 있는가. 그런 제도와 절차가 존재한다면, 이를 통해 환경갈등이 효과적으로 잘 조정되고 있는가, 그렇지 못하다면 그 원인은 무엇이며 그에 대한 정책적 대안은 무엇인가. 이와 같은 쟁점들을 해결하기 위해서는 환경갈등의 조정에 관여하는 기존의 제도와 기구, 절차 등을 그 실태와 함께 분석, 비교해 볼 필요가 있다.

이 글은 환경갈등의 조정에 관한 주요 쟁점들을 분석하여 합당한 대안을 모색함으로써 향후 환경갈등의 조정에 관한 더욱 심화된 연구의 토대로 삼고자 한다.

1) 홍준형, 「공공갈등의 관리, 과제와 해법」, 법문사, 2008, 116-117쪽.

II. 환경갈등과 환경갈등의 조정

1. 환경갈등의 개념과 범위

갈등의 개념은 매우 다양하게 정의할 수 있으나, 일상적인 언어관용에 따르면 갈등이란 노사간 갈등, 세대간 갈등처럼 '개인이나 집단 사이에 목표나 이해관계가 달라 서로 적대시하거나 불화를 일으키는 상태' 또는 '양립불가능한 것으로 보이는 이해관계나 목표가 상충되는 상태'를 말한다.²⁾ 즉 사람들 사이의 이익이나 가치의 대립 또는 상충을 말한다. 이러한 넓은 의미의 갈등 개념에는 당사자간 동의 여부, 이해관계의 양립가능성, 실제와 인식 간의 차이, 세계관 및 행위양식의 불일치 등의 계기가 포함된다. 환경갈등(environmental conflict)이란 결국 환경을 둘러싼 갈등, 즉 이해 또는 가치의 대립·상충으로 파악할 수 있다. 그러한 맥락에서 환경갈등을 둘 이상의 당사자들 간의 환경적 가치와 이해를 둘러싸고 발생하는 상호배타적인 행위로 정의할 수 있다.³⁾

이에 비해 '분쟁(Dispute)'이란 갈등이 당사자간의 대립·충돌로 가시화·표면화 또는 현재화된 것을 말한다. '갈등이 분쟁으로 비화한다'는 표현은 전자를 잠재적인 대립·충돌로, 후자를 그것이 표출된 현재적인 결과로 보는 시각을 반영한다. 갈등을 전술한 바와 같이 비교적 넓은 의미의 사회현상으로 보고, 분쟁은 그보다는 좁은 의미의 이익이나 재산, 권한 등을 둘러싼 대립·충돌을 표상하는 것으로 보는 시각도 이와 무관하지 않다. 이러한 맥락에서 환경분쟁(environmental dispute)의 개념을 환경갈등보다 더 좁은 의미, 즉, 당사자들 간의 상호배타적인 행위뿐만 아니라 반대의사가 외부로 표출되어 명시적으로 대립적 행동을 나타내는 경우라고 파악하기도 한다.⁴⁾ 갈등(conflict)은 분쟁의 원인이 된 상태(state), 즉 잠재적 갈등(latent conflict)을 말하며, 분쟁은 갈등의 결과로서 '표출된 갈등(manifest conflict)'를 의미한다고 보

2) 한귀현, 행정상의 갈등해소를 위한 법제개선방안 연구, 한국법제연구원, 2004, 13면.

3) 사득환, "지방시대 환경갈등의 해결기제: 제3자 조정을 중심으로", 「한국행정학보」 31(3), 한국행정학회, 187-202면.

4) 하혜영, "환경분쟁에서 조정성립의 결정요인에 관한 연구: 조정성립 요인의 판별과 예측을 중심으로", 「한국행정학보」, 43(4), 한국행정학회보, 2009, 337면.

는 시각⁵⁾도 유사한 맥락이다. 사실 분쟁은 분쟁해결을 위한 법제도를 통해 해결 또는 처리되는 경우가 많기 때문에 이러한 시각에 일리가 없는 것은 아니다. 그러나 갈등의 개념과 그 가시화·현재화로서 ‘분쟁’의 개념을 절대적·이론적으로 구별하는 것은 가능하지 않으며 또 그렇게 해야 할 필연적인 이유도 없다. 양자는 사람들 사이의 이해관계나 목표, 이념 등의 불일치와 대립이라는 동일한 사회현상을 바라보는 관점을 드러내줄 뿐 양자를 준별하는 것은 이론적으로나 실무적으로 큰 의미는 없다. 따라서 양자는 오히려 상호 배타적이라기보다는 상호 교환 가능한 개념이라고 보아도 무방할 것이다.⁶⁾

환경갈등 역시 다양한 기준에 따라 분류될 수 있으나, 그 원인이나 내용 면에서 특히 환경오염이나 생태계 훼손 등으로 인한 환경피해에 관한 다툼과 입지갈등을 가장 중요한 유형으로 꼽을 수 있다. 실제로 「환경분쟁조정법」은 분쟁조정의 대상을 ‘환경분쟁’, 즉 “환경피해에 대한 다툼과 「환경기술개발 및 지원에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼”으로 명문화하고 있다. 이에 따르면, 환경분쟁의 첫 번째 유형은 환경피해에 대한 다툼인데, 여기서 “환경피해”란 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 말하며(법 제2조 제1호 본문), 방사능오염으로 인한 피해는 제외된다(법 제2조 제1호 단서). 환경분쟁의 두 번째 유형은 「환경기술개발 및 지원에 관한 법률」 제2조 제2호의 규정에 의한 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼이다. 여기서 “환경시설”이란 “환경오염물질 등으로 인한 자연환경 및 생활환경에 대한 위해를 사전에 예방 또는 감소하거나 환경오염물질의 적절한 처리 또는 폐기물 등의 재활용을 위한 시설·기계·기구, 그 밖의 물체로서 환경부령으로 정하는 것”으로 정의되고 있다.⁷⁾ 입지갈등은 이른바 ‘기피시설’의 설치를 반대하는 소극적인 기피갈등과 공공시설의

5) 지속가능발전위원회편, 2005, 73-74면.

6) 이희정, “환경분쟁의 발생배경, 유형 그리고 대책-환경분쟁조정제도의 기능 강화의 관점에서-”, 「환경법연구」 제28권 제1호, 한국환경법학회, 2006, 3-44면.

7) 「환경기술개발 및 지원에 관한 법률」 제2조 제2호에서 환경시설의 범위는 위 법률의 시행규칙 제2조에서 한정·열거하고 있다.

유치를 희망하는 지역이나 지자체들 사이의 적극적인 유치갈등을 포함한다.

그러나 환경갈등은 위와 같은 환경피해와 입지에 관한 갈등보다는 훨씬 더 넓은 개념이다. 그것은 입지갈등을 넘어 환경정책을 둘러싼 갈등(정책갈등), 환경과 관련된 대규모 국책사업의 계획 및 실시 등을 둘러싼 공공사업 갈등, 환경피해와 직결되지 않는 자연환경과 생태계의 보전·이용 등을 둘러싼 갈등, 또는 환경가치에 관한 갈등 등을 포함한다. 따라서 환경갈등 중에서 환경분쟁조정법이 분쟁조정 대상으로 삼는 환경분쟁이 차지하는 비중은 매우 제한적이라 할 수 있다. 이와 같이 환경분쟁조정법은 그 대상이 되는 환경분쟁의 개념을 좁게 설정함으로써 제도 설계 단계에서부터 환경갈등 조정의 범위를 원천적으로 한정하는 결과를 가져왔다. 이는 오늘날 환경오염을 둘러싼 갈등이 “피해 발생 후의 사후대책형으로부터 피해발생 전 단계에서 발생할 우려가 있는 공해의 예방이라는 사전예방형”으로, 그리고 “개인 간의 민사분쟁형으로부터 국가나 지방공공단체 등을 직간접의 당사자로 하는 공법형분쟁”으로 변화하고 있다는 사실⁸⁾을 충분히 고려하지 못 한 결과라고 할 수 있다. 따라서 현행 환경분쟁조정법에 따른 환경분쟁조정위원회의 분쟁조정기능이 환경갈등의 조정에 실질적인 기여를 보이지 못하고 있다는 것도 그리 이상한 일은 아니다.

환경갈등은 환경정책과 환경행정의 전 과정에 걸쳐 발생할 수 있다. 먼저 환경정책의 형성 및 결정과 관련하여 발생하는 환경갈등은 정책갈등의 성격을 띠는 것이 일반적이며 주로 입법과정을 둘러싸고 행정부와 정당, 국회의원, 이해관계자, 시민사회단체 등의 참여나 상호 작용을 통해 다루어진다. 환경관련 행정권한의 행사를 둘러싼 환경갈등은 주로 국가와 지방자치단체 소속 행정기관과 이해관계 있는 주민이나 기업, 시민사회단체 등 사이에서 발생하고 전개되며, 그 권한 행사의 적법여부에 관한 행정소송 등을 통해 다루어지는 경우가 많다. 또한 국가행정기관과 지방자치단체간이나 지방자치단체 상호간의 권한 행사를 둘러싸고 환경갈등이 발생할 수 있고, 많은 부분의 환경갈등이 공기업의 사업과정에서 지역주민이나 이해관계자들과의 관계에서 발생하고 있다. 환경갈등은 반면 환경정책이나 환경행정과 직접적인 관련 없이 또는 입법부나 행정기관의 직접적 개입이 없이 민간부문에서도 일어난다. 사업자

8) 박태현, “환경분쟁조정제도의 선진화를 위한 법적 과제”. 『환경법연구』 제30권3호, 한국환경법학회, 2008, 161-183면.

나 공장과 인근 주민들간의 환경오염피해로 인한 갈등이나 환경관련 시설의 설치를 둘러싼 갈등이 벌어지고 있다.

2. 환경갈등의 조정과 조정수단들

가. 환경갈등의 조정

앞서 본 바와 같이 환경갈등이 발생하는 다양한 부문과 수준에서 환경갈등의 조정이 이루어질 수 있다. 여기서 환경갈등의 '조정'이 무엇을 의미하는지를 먼저 분명히 해 둘 필요가 있다. 갈등의 '조정'이라고 할 때 두 가지 종류의 조정 개념이 사용된다. 먼저, '조정(調整)'이란 용어가 사용되고 있는데, 사전적 의미로는 '어떤 기준이나 실정에 맞게 정돈하는 것'을 말한다. 정책을 조정하거나 선거구를 조정하거나 또는 시내버스 노선을 조정한다든가, 회사를 구조조정한다는 뜻으로 쓰인다. 반면, '조정(調停)'이란 '분쟁을 중간에서 화해하게 하거나 서로 타협점을 찾아 합의하도록 하는 것'을 말한다. 견해 차이를 조정하거나, 노사간 대립 또는 분쟁을 조정한다는 식으로 쓰이는 용어로서 '대체적 분쟁해결방법'(ADR)의 하나인 'mediation'은 바로 '조정(調停)'에 해당되는 것으로 통용되고 있다. '조정(調停)'이란 용어는 그와 같은 특정 분쟁 해결방법만이 아니라 널리 ADR 또는 분쟁의 합의해결방식을 대표하는 용어로 사용되는 경우도 없지 않지만, 통상 '조정(調整)'은 '조정(調停)'의 상위개념으로 사용된다. 실제로 환경분쟁조정법은 "조정(調整)이라 함은 환경분쟁에 대한 알선·조정(調停) 및 재정(裁定)을 말한다고 정의하고 있다.

그러나 환경분쟁조정법에서 말하는 '조정(調整)'은 ADR과 동일한 개념이 아니며 또 ADR의 유형 전부를 포괄하는 것도 아니다. 오히려 ADR은 '조정(調整)'보다 더 상위개념이라 할 수 있으므로 ADR-'조정(調整)'-'조정(調停)'이라는 개념간 상하관계가 성립한다. 이 글의 문제의식에 비추어 볼 때, 환경갈등을 조정한다고 할 때 '조정'이란 넓은 의미의 '조정(調整)'을 말하는 것으로 보아야 할 것이다. 여기서 말하는 '조정(調整)'이란 환경분쟁에 대한 알선·조정(調停) 및 재정(裁定)을 위시하여 그 밖의 환경갈등의 해결을 위해 사용가능한 모든 ADR 절차를 포함한다는 점에서 환경분쟁

조정법의 그것보다도 넓은 개념이다. 이러한 견지에서 환경갈등의 조정수단들을 검토해 보기로 한다.

나. 환경갈등의 조정수단

환경갈등의 조정수단을 널리 ADR에 해당하는 절차유형들로 설정할 경우 그 구체적인 범위와 유형들이 문제된다.⁹⁾ ADR, 즉 ‘재판외 분쟁해결수단’을 광의와 협의, 최협의 세 가지로 분류하고 있다. 이에 따르면, 첫째, 광의의 재판외 분쟁해결수단은 법원에서의 재판을 제외한 모든 분쟁해결수단을 말하며, 재판적 방식에 의하더라도 그 기관이 법원이 아니면, 광의의 재판외 분쟁해결수단에 포함된다. 행정심판의 경우, 사법절차에 유사한 재판적 방식에 의하지만 주체가 다르므로 광의의 재판외 분쟁해결수단에 포함된다. 둘째, 협의의 재판외 분쟁해결수단은 합의에 의한 해결을 지향하는 재판외 분쟁해결수단을 말하며, 계약적 합의의 성립을 의미하는 화해와 컨센서스적 합의의 성립이 해당되고, 계약적 또는 컨센서스적 합의를 위한 당사자들간의 협상, 합의의 성립을 돕기 위한 제3자의 조력이 부가되는 조정, 사실이나 법적 쟁점에 대한 전문가의 평가 및 해결책 제안 등이 포함된다. 최종판정이 당사자를 구속하는 구속적 중재는 이질적이지만, 중재의 이용과 절차, 준거법 등에 대한 당사자의 합의를 최종 결과에 대한 합의와 유사한 뿌리를 가지는 것으로 본다면, 중재도 이에 포함시킬 수 있다고 한다. 구체적인 예로 ① 행정청과 사인간의 직접적인 계약적, 컨센서스적 합의의 한 예인 행정청과 피규제자간의 규제준수에 대한 자발적 협약, ② 현행 법령상 다수 설치되어 있는 당사자의 합의를 조정성립의 요건으로 하는 각종 조정위원회의 조정을 든다. 셋째, 최협의의 재판외 분쟁해결수단은 제3자가 조정인으로서 분쟁해결에 조력하는 형태로, 당사자들간의 화해나 협상을 제외하고 제3자로서의 조정인, 중립인, 평가인 등이 참여하여 합의를 돕는 재판외 분쟁해결수단을 말한다. 조정, 중재, 사실이나 법적 쟁점에 대한 전문가의 평가 및 제안 등이 포함되며, 미국에서 행정청의 결정과정에서 재판외 분쟁해결수단의 이용을 수권하는 법률인 행정분쟁해결법(ADRA)의 재판외 분쟁해결수단이, 그리고 우리나라의 경우, 현행법상 행정기

9) 김준순, 행정법상 재판외 분쟁해결법제연구, 한국법제연구원 연구보고, 2006, 13-19면.

관의 소관사무별로 설치·운영되고 있는 각종 분쟁조정위원회 등의 조정이 이에 해당한다. 이 경우 조정은 대부분의 경우 당사자들이 해결안을 형성하도록 돕는 형태가 아니라 조정부가가 조정안을 제시하고 그 수락여부를 묻는 형태로 이루어진다.

Ⅲ. 환경갈등 조정의 주요 쟁점

1. 정부책임론 대 정부책임실종론

환경갈등의 조정에 관한 논의에서 가장 먼저 부딪히는 쟁점은 이른바 정부책임론이다. 이것은 환경과 관련한 공공갈등은 정부가 원인을 제공하는 경우가 많은데, 정부가 나서서 갈등을 관리한다는 것은 어불성설이며 갈등원인제공자 또는 갈등유발자가 갈등을 조정하는 것은 이해관계의 충돌 때문에 성공하기 어렵다는 통념, 특히 환경단체나 시민단체 사이에 널리 공유되고 있는 정부에 대한 불신을 배경으로 한 입장이다. 환경단체나 시민단체의 대표들은 갈등관리제도의 도입 및 법제화에 관한 포럼에서 지난 노무현정부 이래 줄곧 이와 같은 태도를 견지해 오고 있다. 반면, 갈등관리시스템을 법제화할 경우, 결국 시민단체나 비정부기관 등이 정부정책을 좌지우지할 수 있게 되는 결과를 초래할 것이라는 우려도 나오고 있다.

그러나 환경과 관련한 공공갈등에서 정부나 공공기관에 귀책사유가 있는 경우가 많았다는 사실에도 불구하고 정부나 공공기관이 갈등관리에 대한 기본적·최종적 책임을 진다는 점에는 변함이 없다. 갈등의 예방과 해결, 특히 공공갈등의 관리는 궁극적으로는 정부가 담당해야 할 과제이며 갈등관리는 정부의 고유한 최종적인 책임이라고 볼 수 있다. 오히려 정부가 갈등해결의 타이밍을 놓치거나 즉흥적이고 일관성 없게 정책을 추진하지 못하도록 예방해야 할 것이고 그러한 맥락에서 갈등관리에 대한 정부책임을 더욱 강화할 필요가 있다. 주요 선진국들이 공공갈등에 효과적으로 대응하기 위하여 법적·제도적 장치를 마련해 온 것도 바로 그런 배경에서 이해할 수 있다. 미국의 행정분쟁해결법(96), 협상에 의한 법규제정법(96)이나 일본의 ADR 기본법(04)¹⁰⁾이 그 대표적인 예들이다.¹¹⁾ 아울러 공공갈등의 관리를 위한 법제화는

갈등 문제에 대한 체계적 접근, 절차의 중립성과 공정성 등을 규정할 뿐, 정부나 시민단체 어느 누구에게 유리한 방향으로 흘러서는 아니 될 것이다.

2. 환경갈등 조정의 제도적 공백 문제

가. 쟁점

현행법이 제공하는 환경갈등의 조정 수단들은 다양하다. 그러나 정작 환경갈등의 조정을 위해 사용가능한 특화된 수단들은 존재하지 아니 한다. 그런 이유에서 환경갈등의 조정제도에는 공백이 있지 않은가 하는 문제 제기가 가능하다. 이러한 물음에 답하기 위해서는 우선, 환경갈등의 조정 수단들을 그 법규범적·현실적 기능을 중심으로 검토해 볼 필요가 있다.

나. 환경갈등 조정에 관한 현행제도

(1) 국민권익위원회의 고충민원 처리의 일환으로 수행되는 갈등·분쟁의 조정

고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제하도록 하기 위하여 국무총리 소속으로 설치된 국민권익위원회는 그 설치근거법인 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 따라 매우 포괄적인 권한을 행사한다. 환경갈등의 조정과 관련하여 국민권익위원회가 행사할 수 있는 권한은 주로 고충민원의 처리와 관련된 것이지만, 위 법률 제12조 제18호는 '다수인 관련 갈등 사항에 대한 중재·조정'을 그 소관업무로 명시하고 있고, 제45조에서는 '조정'에 관하여 권익위원회는 다수인이 관련되거나 사회적 파급효과가 크다고 인정되는 고충민원의 신속하고 공정한 해결을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 당사자의 신청 또는 직권에 의하여 조정을 할 수 있다고 규정하고 있다(§ 45 ①).¹²⁾ 이에 따라 국민권익위원회는 특히 다수인 민원 해결을 위

10) 이에 관해서는 김상찬, "일본의 ADR법에 관한 연구", 「중재연구」 제16권 제3호, 한국중재학회, 127-160면.

11) 이에 관해서는 홍준형외, 「공공갈등의 관리, 과제와 해법」, 법문사, 2008. 참조.

한 현장조정을 활성화하고 갈등의 예방·조정으로 국민고충을 감축시키기 위해 노력하고 있다.

그러나 국민권익위원회는 고충민원처리의 차원에서 '다수인 관련 갈등 사항에 대한 중재·조정'을 행하는 것이므로 환경갈등에 관한 전문성을 기대하기 어렵고 또 환경갈등의 조정을 위한 ADR이나 참여적 의사결정방법의 활용 면에서는 미흡한 점이 적지 않은 것이 현실이다.

(2) 행정절차·행정심판과 조정

행정절차법에 따른 행정절차, 특히 불이익처분이나 행정계획 등과 관련한 청문이나 공청회 등과 같은 의견수렴절차를 통해 환경갈등의 조정이 이루어질 수도 있다. 행정절차법에 조정에 관한 법률의 수권이 없다고 할지라도 조정인에 의한 활동이 금지되는 것은 아니다.¹²⁾

한편, 행정심판법에 따른 행정심판절차에서도 조정이 가능하며 또 그 한계와 아울러 바람직한 측면도 있다고 볼 수 있다. 실제로 국무총리행정심판위원회는 2003년 12월 행정심판청구사건의 당사자간의 신속하고 자율적인 분쟁해결 등을 위하여 당사자의 타협으로 조정이 가능한 사건에 대하여는 위원회가 의결을 유보하고 사건 당사자간의 합의를 끌어내어 적절한 해결을 모색하는 재판상의 조정제도를 도입하여 운영해 오고 있다.

그러나 행정절차에서의 조정은 그 절차나 효과 등이 구체적으로 정해지지 않아 실제 이용에 한계가 있고 더욱이 행정절차법상 의견수렴 절차는 처분절차 위주로 되어 있을 뿐만 아니라 행정청의 선택에 따른 임의적 절차로 되어 있어 한계가 있고, 행정심판에서의 조정 또한 어디까지나 행정처분이나 부작위에 대한 행정심판의 범위 내에서 이루어지는 것이므로 환경갈등 조정수단으로는 매우 제한적인 의미를 가질 뿐이다.

12) 이에 따른 조정은 민법상의 화해와 같은 효력이 있다(§ 45 ③).

13) 이에 관해서는 김용섭, "행정법상 분쟁해결수단으로서의 조정(Mediation as an ADR device under the administrative law)", 「저스티스」 제81호, 한국법학원, 2004, 27면 등 참조. 또한 한귀현, "獨逸行政法上 行政節次에서의 調停을 통한 行政葛藤解決의 可能性과 限界", 「법제연구」 제31호, 한국법제연구원, 2006.은 독일에 있어 행정절차에서의 조정을 통한 행정갈등해결의 가능성과 범위를 논의한 바 있다.

(3) 환경분쟁조정법에 의한 환경분쟁의 조정

환경분쟁조정법에 의해 제공되는 환경분쟁조정제도는 단연 환경갈등의 조정을 위한 가장 주요한 수단에 해당한다. 환경분쟁을 준사법적 분쟁해결기구를 통해 소송외적 방법으로 신속·공정하게 해결한다는 아이디어에서 나온 제도로서, 이것은 과거 '공해의 시대'에는 공해피해의 구제라는 형태로 분쟁을 해결하는 것이 중심과제였던 반면 오늘날 같은 '환경의 시대'에서는 사회의 제이익과 환경이익의 조정이 분쟁처리의 중심과제로 대두되고 있다는 상황의 변화와 이에 따른 「구제에서 조정으로」라는 인식의 전환을 배경으로 도입되었다.¹⁴⁾ 환경분쟁조정제도는 분쟁의 신속한 해결, 피해사실 입증에 있어 기술적, 경제적 부담의 경감, 비용과 시간의 절감, 전문성과 과학적인 지식·정보의 활용 등에서 소송제도에 대한 비교우위를 목표로 설계된 제도라 할 수 있다.¹⁵⁾ 우리나라 환경분쟁조정제도는 환경소송에 대한 대체적·보완적 분쟁해결제도로서 비교적 성공적인 기능을 수행하고 있는 것으로 평가되고 있으나,¹⁶⁾ 과연 그 제도 취지에 걸맞게 환경분쟁을 실효적으로 해결하고 있는지, 또는 적어도 그 해결에 기여하고 있는지에 대해서는 의문이 제기되고 있다. 후술하는 바와 같이 제도 본연의 조정 기능보다는 주로 소음·진동 피해에 대한 정신적 피해배상(위자료)을 위한 일종의 환경소액사건(environmental small claims)에 대한 재정 위주의 사법종속적 분쟁해결서비스로 흐르고 있다는 점에서 심각한 한계를 드러내고 있다.

(4) ADR과 참여적 의사결정 방법

대체적 또는 대안적 분쟁해결 방법, 즉 ADR(Alternative Dispute Resolution)은 1960년대 후반 미국을 필두로 전통적 사법제도의 결함을 보완해 주는 대안으로 각광을 받아 왔고,¹⁷⁾ 연방정부가 갈등을 다루는 방식에 심대한 영향을 끼쳤다.¹⁸⁾¹⁹⁾ 그리

14) 南博 方, *ジュリスト*, 1992/9, 二〇周年を迎えた公害調整委員会, p.30.

15) 김홍균, 「환경오염 피해에 대한 책임체계의 정비방안」, 한양대학교, 2001, 43면(http://edc.me.go.kr/bunjang/report_data/20020001/response.hwp).

16) 설계경, *環境關聯 集團訴訟制度에 관한 立法論的 考察*, 「법제」 통권 제578호, 한국법제연구원, 2006, 19-40/21면. 그 이유로 조정결정에 대한 승복률이 상대적으로 높고, 조정결정에 대한 구속력이 없음에도 불구하고 법원이 사실관계를 인정하여 조정결과를 받아들이는 경우가 적지 않다는 점을 지적한다.

17) Sander, 1985: 97; Mackie, 1991: 1; Richard L. Abel, *The Politics of Informal Justice*, Vol.1, American Experience, Academic Press, 1982, 269면. 미국 대체적 분쟁해결법(Alternative Dispute

하여 오늘날 대체적 분쟁해결제도의 사용은 보편적 현상이 되었다.²⁰⁾ 우리나라에서도 다양한 분야에서 대체적 분쟁해결방식이 제도화되고 있다. 상사중재, 민사조정, 가사조정, 국제상사중재 외에도 행정부의 각부처별로 다양한 형태의 분쟁조정제도들이 시행되고 있다.²¹⁾ 그러나 우리나라의 ADR은 주로 법원에 연결된(court-annexed) 조정유형이나 심판형 조정이 대중을 이루며 또한 환경분쟁조정법에 의한 환경분쟁조정제도를 제외하고는 환경갈등의 조정을 위해 특화된 ADR은 없다.

합의회의(consensus conference), 시민배심원제(citizen's juries), 공론조사(deliberative poll), 시나리오 워크숍(scenario workshop), 협상에 의한 규칙제정 또는 규제협상(negotiated rulemaking) 등과 같은 참여적 의사결정방법(participatory decision making) 역시 환경갈등의 조정을 위해 활용될 수 있는 대안적 수단들이라 할 수 있다. 우리나라에서도 경주방사성폐기물처분장 입지결정(주민투표 방식)이나 울산 음식물쓰레기 처리시설 입지결정(시민배심원제도) 등 이들 참여적 의사결정방법을 적용 또는 응용한 갈등조정시도가 이루어지고 있고 또 제한적으로 성공적인 결과를 도출하는데 기여한 것으로 알려지고 있지만, 아직 제도화되는 데까지 이르지 못하고 있다.

(4) 환경영향평가·사전환경성검토

대표적인 사전예방적 환경정책수단으로 꼽히는 사전환경성검토제도와 환경영향평

Resolution Act of 1998)의 시행결과와 문제점에 대한 보고로는 Nabatchi, Tina, *The Institutionalization of Alternative Dispute Resolution in the Federal Government*, Public Administration Review; July/August 2007, 646-661면을 참조.

18) Senger, 2000.

19) 물론 미국에서의 ADR 법 및 ADR의 성과에 관해서는 논란이 있다. 가령 ADR 찬성론자들은 ADR이 신속하고 저렴하며 소송보다 더 양질의, 더 안정적인 결과를 가져온다고 주장하는 반면(Cannon 1985; Carnevale 1993; Senger 2004), 비판론자들은 ADR의 성과 평가를 위한 노력이 전반적으로 미흡하여 ADR의 이점을 경험적으로 입증하지 못했고 따라서 ADR 법의 영향 또한 제대로 평가하지 못했다고 주장한다(Bingham 1997, 2002; Hensler 1999; Sander 2000).

20) 일례로 영국 정부는 2001년 3월 23일 정부 부처와 기관들이 모든 적합한 사안에 당사자들의 동의하에 Alternative Dispute Resolution (ADR) 기법에 의하여 법적 분쟁을 해결하도록 하겠다는 방침을 천명하였고, 이에 따라 매년 그러한 방침을 실효적으로 이행하고 있는지 여부를 조사하여 보고서를 공개하고 있다(http://www.dca.gov.uk/civil/adr/adr_reports.htm).

21) 홍준형. 전게서, 160면 이하.

가제도 역시 환경갈등의 조정에 기여할 수 있을 뿐만 아니라 이들 제도의 취지에 비추어 볼 때 사전환경성검토나 환경영향평가가 충실히 이행된다면 그 과정에서 환경갈등을 사전에 조정할 수 있는 기회가 생기며 아울러 환경갈등을 원천적으로 예방할 가능성도 열릴 수 있다. 양자 모두 환경에 미치는 영향을 사전에 고려, 검토·평가하여 친환경적인 개발을 도모한다는 점에서는 공통점을 지니고 있으나, 환경영향평가 제도는 「환경영향평가법」에 근거하여, 대규모 개발사업을 대상으로, 계획이 확정된 후 사업 실시단계에서, 개발사업 시행에 따른 환경영향을 줄이는 방안을 중점 검토하는 제도인 반면, 사전환경성검토제도는 「환경정책기본법」과 개별법에 근거하여, 행정계획과 환경민감지역의 소규모 개발사업을 대상으로, 계획이 확정되기 이전단계에서, 입지나 개발의 적정성·타당성을 환경적 측면에서 사전 검토한다는 점에서 차이가 있다. 다시 말해서 사전환경성검토 제도는 환경영향평가제도가 사업실시단계에서 환경영향을 줄이는 방안을 위주로 함으로써 말미암아 환경적으로 적정한 지역에 적정한 규모로 개발사업이 시행되는지에 대한 사전예방적 기능에 일정한 한계를 가지기 때문에, 계획검토·수립단계에서 사업의 적정성과 입지의 타당성 등 환경성을 사전 평가하려는 취지에서 도입된 제도라 할 수 있다.²²⁾ 환경영향평가에 대한 이해는 환경갈등의 해결을 위한 열쇠라 해도 과언이 아니다. 환경영향의 조사 및 예측·평가에 대한 일반 국민이나 지역주민의 이해를 높이기 위하여 환경영향평가의 결과를 시·나리오별로 알기 쉽게 제시하여 지역주민들이 판단하고 의견을 제시할 수 있도록 하는 평가기법과 대화기법 등을 적극 개발할 필요가 있다. 그런 배경에서 일본 환경부가 2002년 참가형 환경영향평가 방법을 개발하여 보급해 오고 있음을 주목할 필요가 있다.

그러나 이들 제도가 현실적으로 환경갈등의 조정이나 해소에 얼마나 기여하고 있는지에 대해서는 많은 의문이 제기되고 있다. 우리나라는 미국에 비해 환경영향평가 절차상 주민의견수렴절차가 상당히 형식적·소극적으로 운영되어 공허한 요식행위화

22) 2006년 6월 「환경정책기본법」 및 같은 법 시행령 개정을 통해 검토대상 행정계획의 수를 구체적인 개발사업의 상위 행정계획으로 확대, 입지의 적정성, 계획의 타당성을 미리 검토할 수 있도록 하고 검토과정에서 주민, 전문가, 시민단체 등 이해관계자의 의견수렴을 거치도록 하는 전략환경영향평가체제로 개편함으로써 환경갈등으로 인한 사회·경제적 손실을 예방할 수 있는 기반이 보다 강화되었다(환경부, 환경백서 2009, 339면).

되어 있는 상태에 있으며, 사법부 또한 이러한 의견수렴절차에서의 절차상 하자에 대한 판단에 있어서 소극적인 입장을 견지하고 있다. 우리나라의 경우 환경영향평가절차에서 주민참여를 제한하는 요소들이 산재해 있고, 주민들은 평가서초안이 공람되고 있는지조차 모르는 경우가 많으며 알게 된 경우에도 공람기간이 짧고 그 내용이 고도로 전문적이어서 사업내용을 충분히 이해하고 의견을 제시하는 것이 용이하지 않다. 주민이 의견을 제시하는 경우에도 자료와 정보의 부족으로 인해 의견이 제대로 반영되지 않는 경우가 많다. 이에 비해 미국에서는 환경영향평가절차의 초기 단계에서 주민참여가 가능하도록 하였으며, 각종 단체또는 개인의 비평을 얻는 것이 중요한 절차상의 요건으로 되어 있다. 환경인자 결정과정과 평가서 검토과정에서 주민참여가 이루어지며, 주민참여의 실행은 평가서 배포, 공청회, 공개토론회 등을 통해서 사업실시 기관에서 주관하게 된다.²³⁾요컨대 환경영향평가절차가 이미 결정된 정책이나 사업계획을 위한 통과외의 정도로 간주되는 경향이 있고, 특히 공청회, 토론회, 설명회 같은 의견수렴절차의 개방성 또는 효과, 의견수렴결과 또는 환경성검토나 환경영향평가 결과의 반영 문제 등 여러 가지 제도적·실무적 문제점들이 지적되고 있는 실정이다.

다. 소결

이제까지 검토한 결과 기존의 환경갈등 조정수단들은 주로 갈등의 사후해결에 초점을 맞춘 것이 주종을 이루고 있어 갈등의 사전 예방이나 대응에 주효하지 못하거나 제한적인 범위 내에서만 효용을 가지는 경우가 대부분이었다. 특히 환경갈등은 대체적 분쟁해결방법이나 참여적 의사결정방법을 통해 해결하는 것이 소송 등 전통적인 분쟁해결에 의하는 경우보다 훨씬 더 합리적이고 효율적인 방안이 된다는 데 합의가 이루어지고 있는 이상, 대체적 분쟁해결이나 참여적 의사결정방법들을 다양하게 활용하고 있는 미국의 환경갈등해결원(USIECR)이나 환경청(EPA)의 갈등예방·해결센터(CPRC) 같은 기구가 결여되어 있는 것은 중대한 제도적 공백이라고 할 수

23) 석인선, 환경영향평가절차상 주민참여: 미국과 우리나라의 경우에 관한 비교법적 고찰을 중심으로, 「환경법연구」 제30권 제2호, 한국환경법학회, 2008, 468면.

있다.

따라서 기존 법제도의 공백이나 미흡한 부분, 사각지대 등을 메우는 동시에 기존의 법제도가 투입 또는 사용되기 이전에 갈등의 예방, 해결을 위한 다양한 제도적 접근이 필요하게 된다. 특히 주요 선진국에서 사회갈등의 해소방안으로 활용되고 있는 갈등영향분석, 참여적 의사결정, 갈등조정회의 등을 적극적으로 수용하여 사회적 합의형성(Consensus Building)의 수준을 높여나가기 위해서도 그와 같은 입법적 대안을 강구할 필요가 있다. 그 경우 기존의 법률이나 법제도와와의 관계에서 상충되거나 중첩되는 내용은 거의 없다.²⁴⁾

3. 환경갈등 조정과 환경분쟁조정제도

가. 쟁점

환경분쟁조정법에 따른 환경분쟁조정제도가 그 취지에 맞게 환경분쟁을 실효적으로 해결하고 있는지, 또는 적어도 그 해결에 기여하고 있는지에 대해서는 의문이 제기되고 있다.²⁵⁾ 특히 환경분쟁조정이 제도 본연의 조정 기능보다는 주로 소음·진동 피해에 대한 정신적 피해배상(위자료)을 위한 일종의 환경소액사건에 대한 재정 위주의 사법종속적 분쟁해결서비스로 흐르고 있다는 비판이 제기되고 있다. 그 원인은 무엇이고 대안은 있는가. 먼저, 환경분쟁조정기의 실태를 간략히 살펴 본 후 쟁점을 분석하고 대안을 모색해보기로 한다.

나. 환경분쟁조정기의 실태

중앙환경분쟁조정위원회가 제공하는 통계자료에 의거하여 분쟁조정기의 실적과 현황을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 분쟁조정기의 전체 실적과 현황은 다음 표에서 보는 바와 같다. 중앙환경분쟁

24) 홍준형, 전계서, 136면.

25) 이에 관해서는 홍준형, "환경분쟁조정제도의 실효성 및 실효성 제고방안에 대한 고찰", 『환경법연구』 제28권 제1호, 한국환경법학회, 2006, 356-382면을 참조.

조정위원회가 설립된 '91. 7. 19~'09. 12. 30까지 총 2,647건을 접수하여 2,242건을 처리(재정, 조정, 중재합의)하였으며, 308건은 자진철회로 종결되었고, 97건은 2009년말 현재 '처리중'으로 집계되었다.²⁶⁾

< 분쟁조정 처리 현황 >

단위 : 건수, (%)

구분	처리 건수	재정(裁定)사건					조정(調停)사건			
		계	재정회의			중재 합의	계	조정 성립	조정 중단	기각
			배상 결정	기각	방음 대책 등					
합계 (%)	2,242	2,193 (100)	1,031 (47)	243 (11)	13 (1)	906 (41)	49 (100)	21 (42)	26 (54)	2 (4)
'09	283	276	169	59	2	46	7	4	3	-
'08	209	209	127	21	1	60	-	-	-	-
'07	172	169	107	18	1	43	3	3	-	-
'06	165	163	62	20	1	80	2	-	2	-
'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

처리된 2,242건 중 재정사건은 2,193건으로, 97.8%를 점하고 있다. 이중 배상결정은 1,031건(47%), 기각 243건(11%), 방음대책 등 13건(1%), 중재합의 906건(41%)으로 나타났다. 조정사건은 49건(2.2%)으로 이중 조정성립 21건(42%), 조정중단 26건(54%), 기각 2건(4%)으로 되어 있다.

26) 환경분쟁의 현황에 관해서는 중앙환경분쟁조정위원회, <http://edc.me.go.kr>를 참조.

분쟁조정실적을 피해원인별로 보면, 처리된 2,242건 중 소음·진동으로 인한 피해 1,922건(86%), 대기오염 152건(7%), 수질오염 66건(3%), 해양오염 9건(0%), 기타 93건(4%)으로 나타나 소음·진동으로 인한 피해가 86%로 압도적인 비중을 차지하고 있다.

< 피해원인별 처리현황 >

단위 : 건수, (%)

구 분	계	소음·진동	대기오염	수질오염	해양오염	기타*
계 (%)	2,242 (100)	1,922 (86)	152 (7)	66 (3)	9 (-)	93 (4)
'09	283	241	13	2	-	27
'08	209	173	8	3	-	25
'07	172	142	7	3	-	20
'06	165	150	8	3	-	4
'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 영업손실, 지하수 오염, 방음시설, 이주비 요구 등임

분쟁조정실적을 피해내용별로 보면, 처리된 2,242 중 정신적 피해가 888건(40%)으로 가장 많고, 건축물 피해와 정신적 피해를 함께 신청한 사건이 526건(23%), 축산물 피해 286건(13%), 농작물 피해 138건(6%), 건축물 피해 72건(3%), 수산물 피해 58건(3%), 기타 274건(12%)으로 나타났다.

< 피해내용별 처리현황 >

단위 : 건수, (%)

구분	계	정신적 피해	건축물 + 정신적 피해	축산물 피해	농작물 피해	건축물 피해	내 특 수산물 피해	해 양 수산물 피해	기 타 피해
계 (%)	2,242 (100)	888 (40)	526 (23)	286 (13)	138 (6)	72 (3)	47 (2)	11 (1)	274 (12)

이와 같이 중앙환경분쟁조정위원회가 처리한 사건의 97.8%가 재정사건인 반면, 조정사건은 49건, 2.2%에 불과하며, 피해원인에서도 소음·진동으로 인한 피해가 86%로 압도적인 비중을 차지하고 있고, 피해내용에서도 정신적 피해가 대종을 이루고 있음을 알 수 있다.

앞에서 본 바와 같이 재정에 비해 조정(調停)의 이용율이 현저히 낮다는 것은 대체적 환경분쟁해결제도(ADR)로서 환경분쟁조정제도의 효용을 크게 손상시키는 현상이다. 조정사건이 90% 이상을 차지하고 있는 일본에 비해²⁷⁾ 우리나라는 재정사건이 90%를 크게 상회하는 반면, 조정사건은 2-3%에 불과하다. 분쟁조정위원회가 지나치게 재정 중심으로 운영되어 위원회 활동에서 중요한 조정기능이 소홀히 다루어지고 있다는 비판이 제기되고 있는 것도 바로 그 때문이다.²⁸⁾ 또한 분쟁조정이 소음·진동으로 인한 정신적 피해구제 위주로 흐르고 있다는 점도 문제이다. 이처럼 환경분쟁조정제도가 일종의 환경소액사건에 대한 재정 위주의 사법종속적 분쟁해결서비

27) 중앙환경분쟁조정위원회의 보고(서인원. “한·일 환경분쟁조정제도의 공통점과 차이점”. 2001.11.21)에 따르면, 일본의 공해등조정위원회는 지난 1970년부터 1999년말까지 739건을 접수하여 730건을 종결 처리하였다. 1975~1987년 기간에는 연 28~62건이 접수되었으나 1988년 이후부터는 접수 건수가 줄어들어 연 2~23건 정도에 머물고 있다. 처리 사건 중 조정 686건(94%), 재정 40건(5.5%), 의무이행권고 2건, 알선과 중재 각 1건으로, 우리나라(재정 93%)와 달리 조정이 절차의 주를 이루고 있다. 일본의 도도부현 공해심사회 역시 지난 30년간 893건을 접수하였고 840건을 종결한 가운데, 조정사건이 접수 사건의 94.6%(845건)를 차지하고 있다.

28) 대표적으로 전경운, “환경분쟁조정제도의 현황과 문제점”, 『환경법연구』 제26권 3호, 한국환경법학회, 2004, 234면; 최병록, “우리나라 환경분쟁조정제도의 현황과 발전방안”, 『환경법연구』 제29권 제2호, 환경법학회, 2007, 522면 이하; 이희정, “환경분쟁의 발생배경, 유형 그리고 대책-환경분쟁조정제도의 기능 강화의 관점에서-”, 『환경법연구』 제28권 제1호, 환경법학회, 2006, 3-44면 등을 참조.

스로 전략하고 있는 현상은 이 제도가 대규모 환경분쟁, 집단적 환경분쟁이나 사회적 환경갈등을 해결하는 데 거의 기여가 없다는 저간의 비판과 결코 무관하지 않다.

실제로 알선의 경우 당사자간의 합의조성을 위한 준비행위 이상의 의미를 갖지 못해 거의 이용되지 않았고, 조정의 경우에도 당사자가 조정안을 수락하지 않으면 효력이 없고 2008년 법개정 이전에는 당사자가 조정안을 받아들여 합의가 성립되어도 그 합의는 집행력을 갖지 못하므로 합의사항이 이행되지 않은 경우 그 이행을 강제하기 위해서는 별도의 민사소송등을 거쳐야 하는 한계 때문인지 실제상 거의 활용되지 못했다. 이미 앞에서 본 바 있듯이 2009년 12월 31일 기준으로 재정사건이 97.8%를 점하고 있는 반면, 조정사건은 2.2%에 불과하다. 그나마 조정이 성립된 경우는 21건으로 1%도 못 미치는 실정이다. 주지하듯이 재정은 중앙환경분쟁조정위원회에 의하여 그 위원 5인으로 매 사건마다 구성되는 재정위원회가 환경오염의 피해로 인한 손해배상의 책임을 판정하는 절차이다. 재정은 대심구조와 당사자의 구술변론권이 보장된 준사법적 쟁송절차로서의 성격(법 제37조, 제39조, 제40조, 제45조)을 띠는 점에서 조정이나 알선과 뚜렷이 구별된다.²⁹⁾ 물론 법제도상으로는 재정의 범위 안에서 손해배상에 갈음하는 원상회복도 불가능하지는 않고(법 제41조), 처리현황도 방음대책 등이 13건(1%), 중재합의가 906건(41%)으로 나타났지만, 분쟁조정 이용상황이 재정위주이고 조정이 거의 활용되지 못하고 있다는 점³⁰⁾은 환경분쟁조정제도의 ADR로서의 효용을 크게 약화시키는 대체적 분쟁해결제도의 사법중속화 경향을 의미하는 것으로서 정책적 관심을 기울일 필요가 있다. 환경분쟁조정제도가 그 자체 독자적인 의의를 갖는 분쟁해결절차로 발전하기보다는 손해배상에 대한 임시적·대체적 분쟁해결 기능에 머무름으로써 사법중속적인 예비심급(test instance)로 전략할 우려가 있기 때문이다.

그 밖에도 앞서 다양한 견해를 통해 지적되고 있는 바와 같이, 환경분쟁조정제도

29) 그렇다고 민사조정과 같이 법원에서 하는 사법형 ADR이 아니라 어디까지나 행정형 ADR을 넘어서는 것이 아님은 물론이다.

30) 이와 관련하여 한국노동연구원, 「사회적 갈등해소를 위한 노동제도 활용방안」(2004.11)은 노동위원회제도와 환경분쟁조정제도를 비교분석한 결과 우리나라 분쟁조정제도들이 판정이나 재정 등 판결적 접근을 중심으로 삼고 있다고 지적한 바 있다(www.kli.re.kr/kli/html_kor/report/notesdown.asp?seq=6085&cover=0&file=0)

의 공신력을 좌우하는 전문성 및 전문인력 확보 문제, 효과적인 대체적 분쟁조정 기법의 활용 문제 등 제도의 질적 업그레이드를 필요로 하는 요소들이 적지 않다.

다. 원인 분석

그렇다면 원인은 무엇인가. 기존의 연구결과에 비추어 볼 때, 크게 다음 몇 가지 원인들을 식별할 수 있을 것이다. 첫째, 환경분쟁조정제도가 재정 위주로 운영되는 것은 무엇보다도 분쟁당사자, 특히 신청인의 관심이 상호 양보와 타협을 통한 분쟁의 조정·해결보다는 국가기관인 분쟁조정위원회의 개입을 통해 가해자에 대한 응징이나 제재를 가하고 또는 가해자들이 분쟁원인의 해결이나 피해의 구제에 나서도록 압력을 가하려는데 있기 때문이라고 볼 수 있다. 분쟁조정 신청인들이 청구하는 배상액과 실제 인용재정에 의해 주어지는 배상액 간의 현저한 괴리는 정작 신청인들 개개인에게는 소액의 배상액이 배분될 뿐이라는 점과 함께 분쟁조정의 실제 목표가 다분히 전략적일 수 있다는 점을 반영한다. 아울러 분쟁당사자들은 국가기관인 분쟁조정위원회의 재정결정을 통해 환경오염피해의 원인과 책임을 유권적으로 확정해 줌으로써 향후 환경갈등의 해결과정에서 주도권을 잡거나 결과를 유리하게 이끌고자 하는 전략적 의도를 가지거나 이후 전개될지도 모르는 법정다툼에서 유리한 법상황 및 사실관계를 선점하려는 의도를 가지기 쉽다. 물론 환경분쟁에 관한 재판이 통상 비용이 많이 들고 오래 걸리며 종종 대기업등과 소송을 벌이기에 자력이 불충분하거나 그 밖의 이유로 승산이 불확실한 경우가 적지 않기 때문에 재판에 대한 저렴하고 간단한 대안, 즉 'cheap justice'를 얻기 위한 방편으로 환경분쟁조정제도를 이용하는 경우도 많다. 특히 지방에서 영세한 농가나 목축업자가 농작물이나 가축 피해 등에 대한 피해 구제를 신청하는 경우가 그런 사례에 해당한다.

둘째, 그와 같은 맥락에서 주목할 부분은 조정과 재정의 절차적 차이도 일정한 범위에서 재정 위주의 분쟁조정경향에 영향을 줄 수 있다는 점이다. 가령 환경분쟁조정위원회의 직권주의에 대한 기대가 재정 위주의 분쟁조정경향을 가져오는 요인으로 작용할 수 있다. 즉, 환경분쟁의 경우 사안이 복잡하며, 대립이 심할수록 당사자 주도에 의한 분쟁해결은 한계가 있을 수 있고, 따라서 국가기관인 제3자가 개입하여 심

판을 하는 재정을 더 많이 이용할 가능성이 크다는 것이다. 서원우·최송화(1985: 48)는 재정제도가 마련된 이유로 소송보다 신속·간이하고 행정위원회의 전문기술적 지식경험을 활용할 수 있으며, 입증 곤란성 때문에 소송보다 직권주의가 강조될 필요성이 있고, 당사자간 심각한 대립이 있는 경우 조정, 알선 등은 분쟁해결방법으로는 한계가 있기 때문이라고 지적한다. 또한 조정과 재정의 효력 면에서도 재정 선호 경향이 나타날 가능성을 엿볼 수 있다. 2008년에 개정된 환경분쟁조정법은 각각 제33조와 제42조에서 환경분쟁조정위원회의 조정과 재정에 대하여 재판상 화해와 동일한 효력을 부여하고 있다.³¹⁾ 강정혜(2008: 187-188)에 따르면, 당사자가 조정안을 수락하지 않을 경우 그 조정안은 특별한 법적 효과가 없어 의미를 상실하고 분쟁해결수단으로서 별다른 기능을 하지 못 하게 되며, 그 경우 당사자가 스스로 수락하지 않은 조정안을 대상으로 소송을 제기하여 분쟁을 이어갈 가능성은 거의 없어 절차가 종료되는 반면, 재정의 경우에는 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 날로부터 60일 이내에 당사자 쌍방 또는 일방으로부터 그 재정의 대상인 환경피해를 원인으로 하는 소송이 제기되지 아니 하거나, 그 소송이 철회된 때에는 해당 재정문서가 재판상 화해와 동일한 효력이 있다고 규정되어 있어(동법 제42조)재정에 대하여 수락하지 아니하는 당사자는 결과적으로 소송을 제기해야만 하는 상황이 되므로, 환경소송으로 이행되는 경우가 많아질 것이고³²⁾ 결과적으로 제33조의 조정과 달리 제42조는 재정에 대하여 훨씬 더 강력한 법적 효력을 부여한 것이라고 한다. 이와 같이 강화된 결정의 효력이 재정 선호현상을 가져오는 요인이 될 가능성이 있다고 볼 여지가 있다.

셋째, 재정 선호와는 반대로 분쟁해결방법으로서 조정의 이용율을 저하시키는 요인이 있을 수 있다. 조정에 대한 국민의 인식 결여와 환경분쟁조정위원회의 문제점이 그러한 요인들이다. 우선 국민의 환경분쟁조정제도 자체에 대한 인지도는 27.9%로 매우 낮게 나타나고 있다.³³⁾ 환경분쟁조정위원회의 구성과 관련하여 위원들이 각

31) 제33조에 따르면, 조정은 당사자가 조정안을 수락하고 이를 조서에 기재함으로써 성립되며 그 조서는 재판상 화해와 동일한 효력이 있고, 제42조에 따르면 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. 양자 모두 다만, 당사자가 임의로 처분할 수 없는 사항에 관한 것은 그러하지 아니하다.

32) 재정결정을 수락하지 아니하는 당사자는 결과적으로 소송을 제기해야만 재판상 화해와 동일한 효력을 저지할 수 있기 때문이다. 통상 재정결정에 대한 불복은 채무부존재확인소송의 형태를 띤다.

자의 전공분야에서는 그 능력이 검증된 전문가들일지라도 분쟁의 조정에 관한 전문성과 역량을 갖추고 있는지는 별개의 문제라는 지적³⁴⁾이 있고 비상임위원들이 교수나 변호사 등의 본업에 종사하여야 하므로, 빈번한 회의 참석이 어렵고 피해사실 파악과 사실관계 판단이 어려워 적극적인 조정안 도출을 기대하기 어렵다는 점, 상임위원의 수나 심사관 등의 인원 등 적극적인 조정 활동에 필요한 인력이 부족하다는 점이 문제점으로 대두되고 있다³⁵⁾

한편, 환경피해의 평가방법 및 배상액 산정 기준이 불명확하여 재정이 선호된다는 주장도 있다. 피해·배상기준의 불확실성은 당사자 간의 분쟁해결을 어렵게 하고, 제3자의 개입을 요구하는 요인으로 작용할 수 있다. 경우에 따라서는 앞서 지적한 바와 같은 분쟁조정 신청인들이 청구하는 배상액과 실제 인용재정에 의해 주어지는 배상액 간, 그리고 재정에서 결정된 배상액과 법원에서 인정된 배상액과의 현저한 괴리 현상³⁶⁾ 역시 일종의 불확실성을 조성하여 환경분쟁조정에서 당사자 주도형 조정보다는 제3자 심판형 재정을 선호하게 하는 요인이 될 수도 있다.

라. 대안의 모색: 조정의 활성화 방안

환경 분쟁은 가치갈등적 성격을 지니고 사실관계의 규명이 어려운 사안이 대부분이어서 이러한 갈등 유형의 해결은 전통적인 소송 방식보다 대체적 분쟁해결방식

33) 2008년 8~9월에 중앙환경분쟁조정위원회가 월드리서치에 의뢰하여 일반국민, 민원인, 전문가를 대상으로 실시한 「환경분쟁조정제도 인지도 조사결과」.

34) 박태현, 2008, 170면.

35) 김상수, 2006, 127면.

36) 일례로 중앙환경분쟁조정위원회 2009년 2월 5일 경기 파주시 아파트공사장 소음·진동·먼지로 인한 건물 및 정신적 피해 분쟁사건(사건번호 08-3-156,158,177,178)의 경우 신청인 2,606명이 청구한 배상액은 총 18억9천3백9만1,980원이었으나 인정된 배상액은 신청인 중 356명에게 정신적 피해액 30,860,000원(발파소음피해액 3,762,000원 포함), 재정신청경비 102,380원 등 총 3천4백724,380원으로 현격한 차이를 보이고 있다. 이처럼 청구 금액과 인용 금액간의 현저한 격차가 생기는 일은 환경분쟁조정 실무상 매우 흔히 일어나고 있다. 또한 재정과 법원 판결간의 배상액 격차에 관한 연구(이강석, 2005. "환경분쟁조정제도의 개선방안 연구: 조정사례 중 민사소송을 중심으로", 연세대학교 석사학위논문)에 따르면, 축산물 피해의 경우, 법원은 재정보다 무려 225.3%나 많게 손해배상액을 결정하였고, 농작물 피해는 30.9% 가장 낮은 수준으로 결정된 것으로 나타나고 있다.

(ADR)이 바람직하다는 것이 중론이다.³⁷⁾ 그리고 환경분쟁의 해결방식으로는 법원형 ADR보다는 전문가에 의한 조력을 받을 수 있는 행정형 ADR이 최선의 방책으로 지목된다³⁸⁾. 박태현(2008: 165-168) 역시 환경분쟁은 환경이라는 공공자원의 이용을 둘러싼 다툼에서 비롯되는 경우가 적지 않은데 조정이 보다 적합한 분쟁해결방법이 될 것이라고 하면서, 지하수 이용을 둘러싼 분쟁과 하천의 이용을 둘러싼 분쟁 두 가지 사례를 들고 있다. 그렇다면 대안은 환경갈등을 조정하는데 적합한 방식이라 할 수 있는 조정을 활성화하는 방안을 모색하는 것이라 할 수 있다. 조정의 활성화방안은 크게 국민의 인식 제고, 환경분쟁조정위원회의 조직 개선 및 조정위원 등 전문인력의 확보, 조정절차의 예측가능성 강화, 온라인 조정 신설 등으로 나누어 볼 수 있을 것이다.

첫째, 일반 국민의 조정에 대한 인식을 증진시키는 것이 급선무라 할 수 있다. 환경분쟁조정이 재정 위주로 흐르고 조정의 이용율이 매우 저조한 데에는 분쟁당사자들의 조정절차의 존재와 유용성에 대한 인식 부족이 영향을 미쳤을 가능성이 크다. 우리나라의 경우 환경분쟁조정제도에 대한 인지도가 매우 낮은 수준에 머무르고 있음은 이미 앞에서 지적한 바와 같다. 참고로 일본의 경우 ADR의 존재나 인식에 대한 국민의 인지도 부족이 ADR법 제정의 배경이 되었다고 한다.³⁹⁾

둘째, 조정을 활성화하기 위해서는 조정에 관여하는 환경분쟁조정위원이나 조정인, 중립인, 조사관 등 인력을 확충하고 그 전문성을 확보하는 것이 매우 중요하다. 이를 위해서는 환경분쟁조정위원회의 조직과 인적 구성 등을 개선해 나가야 할 것이다. 참고로 미국의 경우, O'Leary/Raines(2001: 690)에 따르면, ADR이 성공을 거두려면 EPA의 지배적 문화(dominant culture)가 되어야 한다고 한다. 정책으로는 분쟁예방을 위해 ADR을 강화하겠다고 하면서 내면에서는 이를 일상업무의 일부가 아니라 예외적 업무로 취급하는 분열적 정서(split personality)로는 ADR의 활성화를 달성할 수 없다는 것이다. 무엇보다도 환경분쟁조정위원회의 조직 목표를 설정함에 있어 좀

37) 정남철, "환경정책과 공공갈등해결에 관한 법적 고찰", 「공법학연구」 제9권 제1호, 한국비교공법학회, 2008, 345면.

38) 조홍식, "대안적 분쟁해결제도(ADR)의 경제학-환경분쟁조정제도에 대한 평가를 중심으로", 「비교사법」 통권 제32호, 한국비교사법학회, 2006, 130면.

39) 김상찬, "일본의 ADR법에 관한 연구", 「중재연구」 제16권 3호, 한국중재학회, 2006, 127-160면.

더 명확하게 조정 활성화를 포함시키기 이를 위한 조직개편을 추진해 나갈 필요가 있다. 아울러 조정위원들의 역량 제고 방안과 함께 다양한 조정기법들과 그 데이터 베이스를 구축해 나가야 할 것이다.

셋째, 조정절차와 그 진행, 최종 산출물 등에 대한 예측가능성을 높이고 최소한의 절차적 요건을 정해 두는 방안을 강구해 볼 필요가 있다. 환경피해 평가방법 및 배상액 산정 기준의 합리성을 유지하기 위하여 일정 기간 단위로 주기적으로 평가하는 방안도 적극 검토해 보아야 할 것이다.⁴⁰⁾ 또한 온라인 조정제도(ODR)와 같은 신속하고 편리한 방식도 적극 활용해 나갈 필요가 있다.

IV. 환경갈등 조정을 위한 정책과제

1. 환경갈등의 조정을 위한 제도화전략

이제까지 우리는 환경갈등의 조정수단들이 제대로 작동하고 있는지, 가령 현행 환경분쟁조정법에 의한 환경분쟁조정제도가 그 취지에 걸맞게 환경갈등을 실효적으로 조정하는데 기여하고 있는지 라는 물음에 답하기 위하여 주요쟁점들과 원인, 바람직한 법적정책 대안들을 검토해 보았다. 그 결과 도출될 수 있는 대안은 비교적 분명하다. 평화와 질서를 유지하면서 사회적 거래비용을 최소화할 수 있는 최적의 갈등관리시스템을 구축하는 일이 아닐까? 그런 관점에서 갈등의 해결보다는 더 능동적이고 전향적인 갈등관리라는 접근방식이 더 필요하고 효과적이다. 갈등과 분쟁의 해결이나 그 발생과 해결에 관한 외형상의 통계보다는 갈등의 본질과 특성, 원인과 배경, 그 진화와 결과에 더 관심을 기울여야 한다.⁴¹⁾

40) 중앙분쟁조정위원회는 소송·진동·먼지·악취·일조 배상액의 불만족 등 제도이용의 만족도를 높이기 위하여 평가방법 및 배상액 산정 기준의 현실성과 합리성을 검토하고 그에 따라 개정안 마련할 목적으로 연구용역을 발주하고 있다. 가령 서울대 환경소음진동연구센터(2007.10) 『환경피해 평가방법 및 배상액 산정 기준의 합리적 조정방안 연구』 ; 한국환경법학회(2010). 배상액 현실화 방안 연구 - 소송·진동으로 인한 정신적 피해를 중심으로 - 등이 그러한 예이다.

41) Deborah Hensler, David Holloway, Lee Ross, Brenna Powell, Byron Bland. *Changing the Focus from "Resolution" to "Conflict"*, Hewlett Theory Centers Conference Proceedings, 2002.

환경갈등의 조정을 위한 가장 확실한 처방은 환경갈등의 관리를 위한 제도화 전략이다. 이와 관련하여 종종 소홀히 여겨져 왔던 제도화 전략의 가치를 재인식할 필요가 있다. 갈등의 경험과 교훈들은 축적되거나 공유되지 않고 쉽사리 사장되는 경향이 있다. 비슷한 갈등이 되풀이되거나 더 악화된 형태로 확대재생산되는 어처구니없는 일이 벌어지는 것도 바로 그 때문이다. 그렇게 막대한 갈등비용과 사회적 신뢰 손상이라는 심각한 사회적 비용을 치르고도 정작 배우지 못하거나 배우도 계승하지 못하는 경우가 많다. 갈등관리에 관한 많은 연구와 노력으로부터 우리는 갈등을 겪으면서 또 갈등을 처리하면서 얻은 경험과 교훈들을 지속적으로 확산·공유하는 것이 무엇보다 중요하며 그러한 갈등관리역량을 지속가능하게 만들기 위해 갈등관리를 위한 법제도적 인프라를 구축하는 것이 시급하고 또 절실하다는 사실을 깨달을 수 있다. 전문 인력이 턱없이 부족하고, 정책결정자나 갈등당사자들 모두 인식수준이나 갈등관리역량이 미흡하기 때문에 체계적으로 정책·사회 학습의 기회를 부여할 필요가 있다. 보다 더 능동적이고 전향적인 갈등관리를 위한 시스템을 구축하려면 이를 제도화하는데 더 집중적인 관심을 기울이는 것이 필수적이다. 그런 이유에서 현재 대통령소속 사회통합위원회와 국회를 중심으로 추진되고 있는 공공갈등관리법안을 포괄적인 정책대안으로 고려해 볼 수 있을 것이다.

2. 환경분쟁조정제도의 기능 강화 및 조직 확대

환경분쟁조정제도와 같은 ADR 제도야말로 환경갈등의 조정수단으로 그 의미를 재발견할 필요가 있다. 그러나 ADR 제도는 그 생성배경에서 잘 나타나듯이 법원의 재판에 의한 분쟁해결에 대한 대안 또는 보완수단으로서 구상된 것이기 때문에 갈등의 효과적인 조정 자체보다는 당사자의 분쟁비용이나 법원의 소송부담의 경감 등에 초점을 맞추어 도입된 것이라는 점에 한계가 있다. 더욱이 이미 앞서 살펴 본 바와 같이 우리나라 환경분쟁조정제도는 지난 20년간의 운용실태에 비추어 볼 때, 조정보다는 환경오염피해에 따른 손해배상에 국한된 재정을 중심으로 운영되어 왔고 그것도 주로 사업자나 공기업 등을 당사자로 하는 사적 분쟁에 대한 금전적 배상책임의 인정여부에 중점을 두어 왔기 때문에 공공갈등으로서 환경갈등을 조정하는데에는 거

의 기여하지 못했던 것이 사실이다. 이는 환경분쟁조정 기능의 그 제도 설계 단계에서부터 법원의 소송에 대한 준사법적 대안 또는 보완 수단으로 또는 소송까지 가지 않고서 조기에 분쟁을 해소한다는 간이재판 또는 약식재판 같은 대안으로 협소하게 설정했기 때문에 불가피한 결과라고도 볼 수 있다. 따라서 이제는 환경갈등의 조정을 위한 독자적인 제도로서 환경분쟁조정제도의 재설계를 구상할 시점이라고 생각한다.

정책적 우선순위의 측면에서 정책과제를 제시해 보면, 우선 환경분쟁조정제도의 효용에 대한 인식을 제고하고 이용률을 향상시키는 것이 중요하다. 물론 전제조건이 있다. 환경분쟁조정제도가 현실에서 가시적으로 효용을 발휘할 수 있도록 재설계하여야 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 분쟁조정 전문성과 신뢰성을 확보하는데 최대한 정책적 노력을 기울일 필요가 있다.

이를 위해서는 특히 재정의 경우, 증거조사 등 사실조사기능을 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 환경분쟁조정절차에 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.

환경분쟁조정법에서 허용되는 따라서 이용가능한 분쟁해결유형이 다양화되어 있지 못한 점은 법개정을 통해 확대하는 것이 바람직하며 이는 결과적으로 환경분쟁조정위원회, 특히 중앙환경분쟁조정위원회의 기능과 조직을 확장하는 방안을 제기한다.

공공갈등 가운데 환경갈등이 차지하는 비중을 생각할 때, 환경부나 그 소속기관, 특히 환경분쟁조정위원회에게 온전한 환경갈등해결기능이 부여되지 않았다는 것은 아무래도 정상적이라고 보기는 어렵다. 우리나라 환경부에 미국 환경청(EPA)의 갈등예방·해결센터(CPRC) 같은 조직을 갖추는 방안을 적극 강구할 필요가 있다. 적어도 환경부 소관법령의 집행과 관련한 갈등에 대해서는 환경갈등해결기구가 관장하도록 함으로써 환경갈등이 그 환경정책적 맥락에 대한 충분한 고려 하에서 해결될 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 물론 미국의 「1998년 환경정책 및 갈등해결법」(Environmental Policy and Conflict Resolution Act of 1998)에서처럼 순수하게 법적 쟁점이나 문제, 법의 해석 또는 결정, 또는 한 행정청의 다른 행정청에 대한 법 집행에 관한 것은 SEC. 11(20 USC 5608b) (d)의 (1) (A) 및 (1)처럼, 환경갈등 중에서 순수하게 법적 쟁점이나 문제, 법의 해석 또는 결정, 또는 한 행정청의 다른 행정청에 대한 법 집행에 관한 것과 환경갈등 중에서도 국회가 법률에 의해 다른 분쟁해결메커니즘 또는 방법으로 처리 또는 해결하도록 정한 분쟁이나 갈등은 적용대상에서 제외한다는 조항을 둔다면 기존의 다른 분쟁해결기구나 사법적 분쟁해결방법과의 중복 문제도 미리 해소할 수 있게 될 것이다. 그런 배경에서 이와 같은 기능 확대를 갈등관리 관련 입법의 추진과 보조를 맞추거나 그 입법 결과를 기다려 추진할 일이라 할 것은 아니다. 이러한 시도를 ‘작은 정부론’ 차원에서 억제하기보다는 오히려 ‘일 잘하는 정부의 소통과 효율성 향상 전략’의 견지에서 적극적으로 지원해 나가는 것이 현명한 일일 것이다.

환경부 또는 환경분쟁조정위원회의 임무와 기능에 환경갈등의 해결을 추가할 경우 기존의 책임재정 중심의 환경분쟁조정위원회 기능은 그대로 유지하되 확대개편된 환경갈등해결제도의 일환으로 재편하고, 그 조직과 권한, 인사 및 예산에 있어서의 독립성을 지속적으로 강화시켜 나갈 필요가 있다. 특히 후자의 경우 환경갈등해결기구의 신뢰형성을 위한 필수적 전제조건이 된다는 점에서 정책적 관심을 집중시켜야 할 것이다. 아울러 참여적 의사결정 기법을 활용할 수 있는 전문성과 조직역량을 키우기 위해 전문인력 양성방안과 네트워킹 전략을 강구하여야 할 것이다.

끝으로 환경갈등의 해결을 위한 법제도 개선방안은 결국 새롭게 법제화될 갈등관리체계와 유기적으로 연계되도록 발전시켜 나가야 할 것이다. 경우에 따라서는 환경

갈등해결기구에 환경갈등에 관한 일차적 해결기능을 부여하고 이를 통해서도 해결되지 못한 갈등을 새로운 갈등관리체계를 통해 해결하도록 하는 방안도 적극 검토해 볼 필요가 있다.

논문투고일 : 2010. 11. 5.	심사일 : 2010. 11. 16.	게재확정일 : 2010. 11. 23.
----------------------	---------------------	-----------------------

참고문헌

- 강정혜, “대체적 분쟁해결제도(ADR)로서의 환경분쟁조정과 환경소송”, 『환경법연구』 제30권 3호, 한국환경법학회, 2008.
- 김남철, “갈등관리수단으로서의 공법상의 조정 - 독일과 한국의 공법상 조정제도의 비교를 중심으로”, 『공법연구』 제34권, 한국공법학회, 2006.
- 김상찬, “일본의 ADR법에 관한 연구”, 『중재연구』 제16권 제3호, 한국중재학회, 2006.
- 김시철, “環境紛爭調整法에 따른 분쟁해결과 ADR의 일반이론(I)”, 『환경법연구』 제30권 제3호, 한국환경법학회 제30권3호, 2008.
- , “環境紛爭調整法에 따른 분쟁해결과 ADR의 일반이론(II)”, 『환경법연구』 제31권 제1호, 한국환경법학회, 2009.
- 김용섭, “행정법상 분쟁해결수단으로서의 조정(Mediation as an ADR device under the administrative law)”, 『저스티스』 제81호, 한국법학원 2004.
- 김유환, “법원에서의 행정사건에 대한 재판외분쟁해결제도”, 현대공법학의 과제, 청담최송화교수 화갑기념논문집, 2001.
- 김정순, 행정법상 재판외 분쟁해결법제연구, 한국법제연구원 연구보고2, 2006.
- 김준한, “행정부와 대체적 분쟁해결제도”, 『한국행정학보』30(4), 한국행정학회, 1996.
- 나태준·박재희, 갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안, 한국행정연구원, 2004.
- 대통령자문지속가능발전위원회(편), 공공갈등관리의 이론과 기법(상). 논형, 2005.
- 박태현, “환경분쟁조정제도의 선진화를 위한 법적 과제”, 『환경법연구』 제30권 3호, 한국환경법학회, 2008.
- 사득환, “지방시대 환경갈등의 해결기제: 제3자 조정을 중심으로”, 『한국행정학보』 제31권 제3호, 한국행정학회, 1997.
- 서원우·최송화, “환경분쟁조정제도의 개발에 관한 연구”, 『환경법연구』 제7권, 한국환경법학회, 1985.
- 석인선, “환경영향평가절차상 주민참여: 미국과 우리나라의 경우에 관한 비교법적 고

- 찰을 중심으로”, 「환경법연구」 제30권 제2호, 한국환경법학회, 2008.
- 이희정, “법의 지배와 행정법상 재판외 분쟁해결수단”, 서울대학교 박사학위논문, 2004.
- _____, “환경분쟁의 발생배경, 유형 그리고 대책-환경분쟁조정제도의 기능 강화의 관점에서-”, 「환경법연구」 제28권 제1호, 한국환경법학회, 2006.
- 정남철, “환경정책과 공공갈등해결에 관한 법적 고찰”, 「공법학연구」 제9권 제1호, 2008.
- 조홍식, “대안적 분쟁해결제도(ADR)의 경제학-환경분쟁조정제도에 대한 평가를 중심으로”, 「비교사법」 통권 제32호, 2006.
- 최병록, “우리나라 환경분쟁조정제도의 현황과 발전방안”, 「환경법연구」 제29권 2호, 2007.
- 하혜영, “환경분쟁에서 조정성립의 결정요인에 관한 연구: 조정성립 요인의 판별과 예측을 중심으로”, 「한국행정학보」 43(4), 한국행정학회, 2009.
- 한귀현, “獨逸行政法上 行政節次에서의 調停을 통한 行政葛藤解決의 可能性과 限界”, 「법제연구」 제31호, 한국법제연구원, 2006.
- 한귀현, 행정상의 갈등해소를 위한 법제개선방안 연구, 한국법제연구원, 2004.
- 홍준형, “환경분쟁조정제도의 실효성 및 실효성 제고방안에 대한 고찰”, 「환경법연구」 제28권 제1호, 한국환경법학회, 2006.
- 홍준형외(편), 「공공갈등의 관리, 과제와 해법」, 법문사, 2008.
- 홍준형, 「공공갈등의 관리, 과제와 해법」, 법문사, 2008.
- 환경부, 環境問題와 관련된 葛藤 解消方案에 관한 研究, 1996.

Bingham, Lisa B., *Mediation Employment Disputes: Perceptions of Redress at the United States Postal Service*, Review of Public Personnel Administration 17(2), 1997.

Cannon, Mark W., *Judicial Administration to the 21st Century*, Public Administration Review 45(5), 1985.

Carnevale, D.G., *Root Dynamics of Alternative Dispute Resolution: An Illustrative*

- Case in the U.S. Postal Service*, Public Administration Review 53(5), 1993.
- Choi, Y. H., *Low-Level Radioactive Waste Management: The U.S. and South Korea*, KOREA OBSERVER 36 NO.2, 2005, INSTITUTE OF KOREAN STUDIES, 2005.
- Hensler, Deborah R.m., *A Research Agenda: What We Need to Know about Court-Connected ADR*, Dispute Resolution Magazine 6(1), 1999.
- Nabatchi, Tina., *The Institutionalization of Alternative Dispute Resolution in the Federal Government*, Public Administration Review; July/August 2007.
- Pitchas, Reiner, *Mediation als Methode und Instrument der Konfliktmittlung im öffentlichen Sektor*, NVwZ 2004.
- O'Leary, R., and Raines, S., *Lessons Learned from Two Decades of Alternative Dispute Resolution Programs and Process at the U.S Environmental Protection Agency*, Public Administration Review, Vol. 61 No.6, 2001.
- Sander, Frank E.A., *The Future of ADR*. *Journal of Dispute Resolution*, 2000.
- Senger, Jeffrey M., *Federal Dispute Resolution: Using ADR with the United States Government*. San Francisco: Jossey-Bass, 2004.

[Abstract]

Resolving Environmental Conflicts in Korea

- Issues and Solutions -

Hong, Joon Hyung

This paper deals with major issues of environmental conflicts and their resolutions in Korea. Followed by some review of the concept of environmental conflict and its scope, it discusses Major issues in environmental conflict resolution, from that of government responsibility for environmental conflicts that Korea has been constantly faced with to those issues as to flaws and deficits of the institutional arrangement for environmental conflict resolution. It tries to find out sources of discontents and ways to solve them. Having examined the practices of the existing regime of environmental conflict resolution, it suggests some policy alternatives for reviving it as a genuine system of ADR for environmental conflicts. While the paper recommends revitalizing the existing regime of environmental conflict mediation which was relatively neglected so far as compared to the arbitration-type environmental dispute resolution occupying the most of cases, it also proposes an institutional strategy for enhancing environmental conflict resolution as ADR and expanding the National Environment Dispute Settlement Commission to an Environmental Conflict Prevention & Resolution Center.

주 제 어 환경갈등, 환경갈등해결, 환경갈등의 조정, ADR, 중앙환경분쟁조정위원회, 환경갈등예방·해결센터, 조정(調停), 제정

Key Words environmental conflicts, environmental conflict resolution, ADR, National Environment Dispute Settlement Commission, Environmental Conflict Prevention & Resolution Center, Mediation, Arbitration-type dispute resolution