

환경분쟁조정제도에 관한 연구*

金世圭**

< 차례 >

- | | |
|--|--------------------------|
| I. 서론 | 2. 환경분쟁조정 유형과 조정 위원회의 역할 |
| II. 환경분쟁조정제도의 비교법적 개관 | 3. 조정·재정의 효력 |
| 1. 미국에서의 行政紛爭解決法과 행정 사건에 대한 재판의 분쟁해결제도 | 4. 다수인관련분쟁의 조정 |
| 2. ADR제도에 관한 독일에서의 논의 | IV. 우리 나라 환경분쟁조정제도의 개선방안 |
| 3. 일본의 재판의 분쟁처리 | 1. 법·제도적 제언 |
| 4. 臺灣의 환경오염분쟁처리제도 | 2. 정책적 제언 |
| 5. 우리 나라의 분쟁조정 방법 | V. 결 어-환경분쟁의 효과적 해결을 위한 |
| III. 환경분쟁조정제도의 법적 성격과 조정·재정의 효력 | |
| 1. 법적 성격 | |

I. 서론

갈등은 어느 사회에나 어느 때나 있는 법이다. 이는 변화와 발전의 불가피한 산물이기도 하다. 그러나 분명한 것이 있다. 갈등이 생기는 건 불가피하지만 해결할 수 있고, 분쟁으로 비화되는 걸 막을 수 있다는 사실이다. 갈등을 잘 처리하면 오히려 발전의 원동력이 될 수 있다. 비 온 뒤에 땅이 굳는다고 하지 않는가. 문제는 그런 갈등을 어떻게 슬기롭게 풀어나가느냐 하는 것이다.¹⁾ 이와 관련하여 볼 때 환경문제는 바

* 이 논문은 2001학년도 학술연구비(연구기초자료비)에 의하여 연구되었음.

** 동아대학교 법과대학 교수

1) 강영진, 효과적인 갈등해결 시스템을, 신동아 지령 500호기념 특별부록, 2001. 5. 78면.

로 「시장에서의 단기적인 이익과 더 큰 시민사회에서의 공익사이의 긴장관계」 또는 「재산권과 공익사이의 긴장관계」로부터 출발한다고 볼 수 있다.²⁾

환경오염 피해로 인한 분쟁이 발생한 경우, 일반인들은 행정관서에 의한 민원해결 차원의 구제나 양당사자가 개인적으로 접촉하여 상호양보에 의하여 분쟁을 해결하는 방식과 司法的 裁判節次에 의하여 피해를 구제받는 방식이 대체로 이용되고 있다. 하지만 환경오염피해는 그 원인과 내용이 복잡적이며 가해자와 피해자의 입장차이 때문에 민원처리방식이나 개인적인 접촉으로는 분쟁을 해결하기가 사실상 곤란하며, 또한 법원에 제소하여 분쟁을 해결할 경우 인과관계에 대한 입증책임이 피해자에 있고 비용과 시간이 과다하게 소요되어 피해구제제도로서 실효성이 떨어지는 문제점이 있다. 따라서 사법기관에 의한 분쟁해결방식의 장점이 될 수 있는 공평타당성을 취하고, 동시에 행정기관이 지니고 있는 전문성과 절차의 신속성 과학적인 지식·정보를 충분히 활용하여 행정기관이 환경분쟁에 적극 개입함으로써 환경오염피해를 신속·공정하게 구제해 줄 수 있는 행정상의 구제절차로서 환경분쟁조정제도가 필요하게 된 것이다.³⁾

환경분쟁조정제도는 민사재판에 의한 환경분쟁해결을 대신할 수는 없지만, 이를 주재하는 행정기관의 역할에 따라서는 신속하고 간편하게 당사자사이의 분쟁을 해결할 수 있는 장점을 갖는다. 따라서 이 제도가 제대로 정착하기 위해서는 그 실효성을 장애하는 내용들을 과감히 개선·보충되어야 할 필요가 있다. 즉 이와 관련되는 것으로는 조정된 사

2) 조홍식, 환경구제법 소고, 환경법연구 제21권, 1999. 12, 136면.

3) 환경부 중앙환경분쟁조정위원회, 환경분쟁조정제도 해설, 1999. 7, 6면.

항의 의무이행의 실효성을 확보하는 방안, 당사자사이의 합의를 도출할 수 있는 장치로서의 정보공개제도의 보충, 민원에 의한 환경분쟁해결제도의 도입, 그리고 제도의 이용률을 높이기 위한 홍보 등을 들 수 있다. 특히 오늘날에 있어서는 발생된 공해로 인한 피해를 점차 사회의 여러 이익과 환경보호의 이익을 조정하는 환경의 시대임에 비추어 볼 때, 다양한 사회의 여러 이익간의 조정을 위한 제도로서의 환경분쟁조정제도는 앞으로 중요한 의미를 갖는다.

환경분쟁제도의 실시에 따른 직접적인 효과는 다음과 같다. 첫째, 조정위원회는 환경 및 법률분야의 전문지식이나 경험이 많은 사람으로 구성되고, 심사관 및 관계전문가로 하여금 직접 사실조사, 인과관계의 규명 및 손해액을 산정하도록 하기 때문에 조정의 전문성 및 공정성을 확보할 수 있다. 둘째, 분쟁조정 신청이 간단한 서류로 가능하고, 신청수수료가 민사소송보다 저렴하며, 피해사실의 조사에 따른 비용 등을 국가가 부담하기 때문에 피해자의 입장에서 경제적·시간적인 부담을 줄일 수 있다. 셋째, 행정기관이 피해사실에 대한 인과관계를 규명하는 등 구제절차에 적극적으로 개입하기 때문에 당사자간의 실질적 평등이 확보될 수 있고, 합의에 의한 절차운영이나 직권조사 및 각종 자료의 수집 등 탄력적인 제도운영을 도모함으로써 분쟁을 신속하게 해결한다. 넷째, 알선 또는 調停의 내용에 있어 금전상 손해배상외에 사용원재료의 변경, 설비의 개체, 오염방지 시설의 설치 내지 보완, 조업시간 또는 조업방법의 변경 내지 제한 등과 같은 사안들까지도 포함시킴으로써 오염의 사전예방 및 쾌적한 환경의 유지에 도움을 준다.

‘우리 국민은 소음과 진동에 특히 약하다’ 국내에서 발생하는 환경 분쟁은 대부분 소음⁴⁾과 진동피해 때문이며 해결방식은 ‘타협’ 보다는

- 4) ① 환경영향평가 잘못된 사업자도 소음피해 배상책임: 환경영향평가를 부실하게 한 사업자도 환경피해에 대한 배상책임이 있다는 결정이 처음 나왔다. 중앙환경분쟁조정위원회는 2002년 8월 5일 경부고속도로 인근 아파트(경기도 기흥읍 신갈리 소재) 주민 합정진씨가 “경부고속도로의 소음 때문에 수면방해 등 정신적 피해를 보고 있다” 며 택지개발사업자인 한국토지공사와 현대건설(주), 한국도로공사, 용인시 등을 대상으로 200만원의 배상과 방음벽 설치를 요구한 사건에 대해 “한국토지공사와 현대건설(주)은 연대해 34만원을 지급하고, 한국도로공사, 용인시, 한국토지공사, 현대건설(주)은 연대하여 방음벽 설치등 소음방지대책을 세우라” 고 결정했다. 한국토지공사는 지난 1995년 12월 환경영향평가를 실시하면서, 당시 고속도로의 소음이 주거지역의 도로변 소음환경기준(주간 65dB, 야간 55dB)을 웃돌자 소음저감 대책을 마련해 예측소음도를 환경기준 이하인 주간 62.5dB, 야간 52.3dB로 낮추기로 환경부와 협의하고 사업승인을 받았다. 하지만 분쟁조정위원회의 조사결과 이 아파트의 소음도는 한국토지공사가 예측한 소음도는 물론 환경기준까지 넘는 것으로 나타났다. 중앙환경분쟁조정위원장은 “이번 결정은 택지개발사업자한테 환경영향평가서의 부실작성 및 협의내용 불이행에 대한 책임을 물은 첫 번째 사례” 라고 말했다(한겨레 2002년 8월 6일자 14면에서 인용). 자세한 것은 환경부 보도자료 http://www.me.go.kr:50000/.../news_report_detail.html?num=1220 참조.
- ② 공장 악취, 소음 피해 지방자치단체도 배상책임: 공장에서 나오는 악취·소음으로 인한 주민피해를 예상하고도 아파트 건축허가를 내주고 배출업소 지도·단속 등 사후관리를 소홀히 한 지방자치단체에 대해 배상책임이 있다는 결정이 내려졌다. 중앙환경분쟁조정위원회는 2002년 7월 29일 경기도 화성시 봉담읍 와우리 신명아파트 주민 1602명(473세대)이 바로 옆에 있는 공장에서 나오는 악취·소음으로 피해를 봤다며 시와 공장·시공업체 등을 상대로 28억 1166만 7천원의 배상을 신청한 데 대해 화성시는 공장·아파트시공업체와 함께 1억 8669만 8420원을 배상하라고 결정했다. 위원회는 결정문에서 “문제의 아파트가 한일제판(주)과 인접해 있어 악취·소음피해를 충분히 예상할 수 있었음에도 불구하고 지도·단속을 외면하고 피해예방조치를 전혀 하지 않은 화성시의 잘못이 인정된다.” 고 밝혔다. 위원회는 또 아파트건설업체인 신명산업개발(주)은 아파트 건축부지가 주거환경오염업소와 인접해 있는 데도 피해방지를 위한 조치를 취하지 않았고, 분양시 조감도에서 공장을 삭제하는 등 입주자를 속인 잘못이 있다고 결정했다. 위원회는 한일제판(주)에 대해서도 주거지역에서 측정된 악취가 3도(허용기준 2도), 소음이 소음환경기준(주간 55dB, 야간 45dB) 및 공장소음 배출허용기준(50dB)을 모두 초과해 주민들에게 정신적 고통을 준 책임을 물어 배상토록 했다. 조정위 관계자는 “이번 결정은 아파트 건축 허가와 관련 환경 피해에 대한 사전·사후 관리를 소홀히 한 지방자치단체에 책임을 물은 첫 사례” 라며 “앞으로 환경피해를 고려하지 않는 아파트 사업승인에 제동을 거는 계기가 될 것으로 기대된다.” 고 말했다(대한매일 2002년 7월 30일자 26면에서 인용). 자세한 것은 환경부 보도자료 http://www.me.g.../news_report_detail.html?meenucd=&new_num=1219 참조.

‘법’에 의존하는 것으로 나타났다. 2002년 5월 20일 환경분쟁조정위원회에 따르면 1991년부터 지난해 말까지 처리한 461건의 환경분쟁 가운데 79%(366건)가 소음과 진동으로 인한 피해⁵⁾였으며 다음은 대기오염 11%(52건), 수질오염 8%(35건), 해양오염 2%(8건) 등의 순이다. 처리방식은 당사자의 신청으로 조정위원회가 사실조사 등을 거쳐 법률적 판단을 내려 사건종결이 빠르고 대부분 돈으로 배상되는 등 사실상 소송과 유사한 성격인 裁定으로 처리된 것이 무려 93%(431건)에 달했다. 반면 위원회가 당사자의 의견을 청취하고 사실을 조사해 합의를 유도하거나 조정안을 만들어 양측이 타협하도록 하는 방식으로 처리기간이 오래 걸리고 돈으로 배상받는 경우도 없는 調停은 7%(30건)에 불과했다. 또한 분쟁의 피해내용은 정신적 피해 26%(122건), 축산물 21%(95건), 농작물 8%(39건), 건물 7%(32건) 등의 순이며 발생지역은 서울 30%(139건), 경기 23%(107건), 인천 7%(34건) 등으로 수도권이 전체의 60%를 차지했다. 한편 우리 나라 환경분쟁의 93%가 재정으로 해결된 데 비해 일본은 전체의 94%가 조정으로 해결됐고 국내 환경분쟁의 74%가 6개월내에 해결된 반면 일본은 대체로 2년이상 소요되는 것으로 나타나 대조를 이뤘다.⁶⁾ 이하에서는 먼저 환경오염으로 인한 피해의 배상에 관한 분쟁의 증가를 신속히 해결하기 위한 제도로서의, 환경분쟁

5) 인천 신공항고속도로 소음·진동·먼지 피해: 중앙환경분쟁조정위원회는 2002년 3월 28일 인천 중구 운북동 주민 4명이 인근 신공항고속도로의 소음·진동·먼지로 재산 및 정신적 피해를 입었다며 이주비 등 3억 6,100만원의 배상을 요구한 것에 대해, 소음·진동·먼지로 인한 건물균열 및 정신적 피해를 인정하여 359만 4,000원을 배상하고 운행차량의 과속으로 인한 소음을 줄이기 위해 과속 단속카메라를 설치하도록 결정하였다(JURIST 2002. 6, 중앙환경분쟁조정위원회 분쟁조정사례 181~182면 참조).

6) 부산일보 2002년 5월 20일자 37면.

조정제도에 관한 비교법적 접근을 한다. 다음 그에 기초한 우리의 환경 분쟁조정제도의 개선방안을 검토한다. 아울러 이미 발표된 관련 글월의 도움에 힘입어, 대체적 사법형(재판외 분쟁해결; Alternative Dispute Resolution 이른바 ADR)인 환경분쟁조정제도의 긍정적인 점을 다시금 알리고 좀 더 활용⁷⁾되기를 기대하면서 정리한 것이다.

II. 환경분쟁조정제도의 비교법적 개관

1. 미국에서의 行政紛爭解決法과 행정사건에 대한 재판외 분쟁해결제도

현대 미국에서의 ADR운동은 1976년에 미국변호사협회(ABA)주최로

- 7) 소비자들이 생활하면서 소음공해 때문에 얼마나 어려움을 겪고 있는가 하는 것은 소비자 문제를 연구하는 시민의 모임과 한국갤럽이 환경부의 의뢰로 서울등 수도권과 지방 6개 도시의 33곳을 대상으로 조사한 소음 실태조사에도 나타나고 있다. 수도권 주민의 62.6%와 지방 거주자의 49%가 현재 살고 있는 지역의 소음 진동이 심하다고 응답하고 있다. 배출원별 소음 진동에 대해서는 교통 소음 진동이 심각하다는 응답자가 55.7%, 생활 소음 진동에 대해서는 43.5%의 응답자가 심각하다고 응답하고 있다. 이와 함께 64%의 응답자들은 소음 진동이 건강에 영향을 미친다고 생각하고 있다. 이러한 소음에 대해서 정부는 적극적으로 해결하기 위한 노력이 부족하였고 소비자 또한 소음에 시달려도 이를 적극적으로 해결하기보다는 어쩔 수 없어 참았다는 소극적인 태도를 보여왔기 때문에 소음공해의 문제는 해결되지 않고 있다. 그러나 소음 진동문제가 가장 시급히 해결하여야 할 환경문제라고 대답한 응답자 대부분이 이사를 할 때에는 소음 진동을 심각하게 고려하겠다고 하여 소비자들이 소음공해에 대해 심각하게 생각하고 대처하기 시작했다는 것을 알 수 있다. 즉 소음에 대한 불만을 소비자단체나 환경분쟁조정위원회에 호소하는 소비자가 늘고 있으며 이는 이제 소비자들이 주택의 품질에 대해서 생각하고 따지기 시작하였다는 것을 보여주는 것이다; 김재욱, 동아일보 시론 “시끄러워 못살겠네” 2002년 8월 19일자 17면에서 인용.

열린 전국적인 법률가회의에서 비롯되었다고 할 수 있다. 이 회의는 유명한 법학자인 ‘로스코 파운드’의 이름을 따서 ‘파운드 회의(Pound Conference)’라고 불리었는데, 미국의 사법회의(the Judicial Conference of U.S.)와 대법원장회의(the Conference of Justices)를 포함한 것이었다. 이 회의의 목적은 시민들의 미국 사법제도에 대한 짐증하는 불만의 원인이 무엇인지를 검토하는 것이었는데 그 주원인으로 지목된 것은 법원에서의 사건적체와 소송지연, 급증하는 소송비용 및 변호사비용, 당사자들에게 도움을 주지 못하는 비효율적인 관료주의 등이다. 이러한 사법제도에 대한 불신은 저소득층이 특히 심각하게 느끼는 것으로 밝혀졌으며, 당시 카터 대통령은 “90퍼센트의 법률가가 10퍼센트의 국민을 대표해 주고 있다”고 개탄한 바 있고, 미국 변호사협회의 1976년 통계조사에 따르면 미국 국민의 3분의 2정도가 변호사의 조력을 받지 못한 것으로 나타난 바 있다. 이와 같은 소송절차에 대한 대안을 모색하려는 노력은 1960-70년대 초부터 꾸준히 지속되어 왔는데, R. Danzig, Lon Fuller 교수는 원시부족사회에서의 분쟁해결방식을 소개하여 이를 미국사회의 일상적인 분쟁해결방식에 접근시켜보려고 시도하는 등 ADR에 관한 여러 가지 연구결과를 발표한 바 있다. 그 후 하버드대학의 Frank E.A.Sander 교수 등 많은 학자들이 이에 동조하여 ADR을 옹호하기에 이르렀다.⁸⁾

재판의 분쟁해결⁹⁾은 일찍이 금세기 초부터 발전해 온 것이지만 미국에

8) 이점인, 재판의 분쟁해결제도- 미국의 ADR을 중심으로 -, 동아법학 제26호, 동아대학교 법학연구소, 1999. 12, 75~76면. 아울러 미국에서의 ADR의 유형에 관해서는 같은 논문, 제3장 82~99면 참조.

9) 이와 관련하여 전통적인 사법부에 의한 분쟁해결이 CDR이고 그 대안적 수단인 ADR이라면, ODR(Online Dispute Resolution)은 on-line상의 ADR과 CDR이라 할 수 있으나, 흔히 ODR은 on-line ADR의 의미로 이해된다. IT관련 분쟁해결에 매우 유용한 수단으로 도입되고 있는 비사법적인 ODR은 미국과 캐나다에서 1996-1997년에 처음 시도되었다고 한다. 자세한 것은 Julia Hörnle·최승원, 분쟁해결수단으로서의 ODR, 공법연구 제30집 제5호, 한국공법학회, 2002. 6, 407~418면 참조.

서 ADR운동이 활발해 진 것은 1980년대 이후라고 할 수 있다. 이러한 ADR은 행정사건에서만 문제되는 것도 아니고, 행정사건이라 하더라도 행정청에서만 문제되는 것이 아니라 법원 단계에서도 활용될 수 있는 것이다. 미국에서 행정과정으로서의 재판의 분쟁해결제도가 일반적인 행정법적 규율대상으로 등장한 것은 1990년의 행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act)의 제정에 따른 것이다. 이 법은 많은 ADR입법 중의 하나에 불과하지만 특히 연방행정청들이 행정과정에서 채택할 수 있는 화해, 조정, 중재 등의 비정식적 분쟁해결방법을 사용할 수 있도록 만든 법이라는 점에서 특징이 있다. 동법은 분쟁의 당사자가 ADR방식에 의해 분쟁을 해결할 수 있도록 동의할 수 있는 권리를 규정하고 있으며 당해 사안이 어떠한 ADR방식에 가장 적합한지를 판단하는 것을 돕기 위한 지침을 규정하고 있다. 또한 ADR의 경우에 따라야 할 일반적 규정들, 예컨대 담당자(중립인;neutral)의 임명, 훈련 등에 관한 규정, 비밀유지에 관한 규정 등을 두고 있다. 이 법으로 인하여 미국 연방행정절차법 제556조(c)가 개정되었으며 10여개 조문이 추가되었다. 이 법은 행정사건에 대한 ADR의 일반법이라 할 수 있으며 이 법 이외에도 개별제정법들이 행정사건의 ADR에 대한 특별법으로 존재한다.

한편 이 법은 1996년에 개정되어 한시법의 성격에서 벗어나 영구적인 효력을 가지는 법으로 되었는데, 이 개정을 통하여 ADR과정에서의 비밀유지가 강화되었고, 또한 구속적인 중재제도를 활용할 수 있게 되었으며 이러한 구속적 중재제도 하에서는 행정청이 중재의 효력을 부인할 수 없도록 되었다.¹⁰⁾

10) 김유환, 미국 행정법에서의 참여와 협력-그 의미의 변화와 새로운 행정법질서-, 한국공법학회 제100회 학술발표회 참여와 협력에 의한 행정과 행정법, 2002. 5. 18, 52~53면.

2. ADR제도에 관한 독일에서의 논의

통상 소송절차에 의하지 아니하고 간이한 분쟁해결방법(이른바 ADR)에 관한 연구가 독일에서도 1970년대에 들어와 법학자 및 법조 실무가 등에 의해 활발하게 논의되기 시작하였다. 1977년 법사회학회에서 분쟁해결제도를 둘러싼 대체적 분쟁해결형태(Alternative Konfliktregelungsformen)에 관한 논의에서 민사재판에 대한 대체안(Alternative zur Ziviljustiz)을 토의하면서 활발하게 본격적인 문제의 제기를 하게 되었다. 1979년 Hessen에서 있었던 독일법관연수회의(Richtertag)에서 연방헌법재판소의 Benda 재판관과 당시 연방대법원장(BGH) Pfeiffer 교수가 법원의 업무량증가를 불충분한 권리보호라 표현하면서부터 독일에서의 재판외 분쟁해결제도에 관한 논의를 공식화하였다. 그는 불충분한 권리보호의 원인을 법원의 사건증가에 따른 업무부담에서 찾아도 좋은가라고 문제를 제시하였다. 처음에는 Frankfurt 등의 법사회학자에 의하여 분쟁처리이론의 관점에서 논의가 개시되었는데, 소송의 범람(Prozeßflut)에 대한 司法制度의 부담완화의 유력한 해결수단으로서 조정, 중재, 법률상담 등이 주목을 끌게 되었고, 연방법무성(Bundesjustizministerium/BMJ)도 적극적으로 이 문제에 관심을 갖게 되었다. 그 후 연방법무성의 주관으로 “Alternativen in der Ziviljustiz”란 주제하에 국내외의 법학자 및 실무가가 함께 한 학술대회가 개최되었고, 변호사단체 등에서도 이에 관한 연구결과를 발표하게 되었다.

독일의 경우에는 ADR에 관한 연구가 재판외의 분쟁처리제도의 새로운 가능성의 추구라고 하는 점에서 현재 민사소송법학계의 중요한 과제의 하나로서 되어 활발하게 이 문제에 관하여 논의가 되고

있다. 제도의 연구과정에서 볼 수 있는 특이한 것은 ADR에 관하여는 민사소송법학자들 보다는 법사회학자들에 의해 논의가 시작되었다는 점이다. 특히 이 문제가 소송사건의 증가에 의한 民事司法의 부담경감(Entlastung der Ziviljustiz)이라고 하는 司法政策的인 관점에서 논의되어지고 있는 점에 특징이 있으며, 이러한 것들은 재판외의 분쟁처리제도를 둘러싼 논의에 관하여 우리와 제도가 유사한 독일에서의 경험이 우리나라에서의 금후의 논의에도 무엇인가의 유익한 비교법적인 자료로 제공하게 될 것으로 생각된다.¹¹⁾ 아울러 독일의 경우, 각 州는 2000년 1월 1일부터 주법에 의해 일정한 유형의 소송에 대해서는 사전에 조정을 거치도록 의무지우는 의무적 조정제도(obligatorisches Schlichtungsverfahren)를 채용하는 것이 가능하게 되었다.¹²⁾ 1999년 12월 15일, 연방법의 民事訴訟法施行法(Gesetz, betreffend die Einführung der Zivilprozeßordnung)이 개정되어, 각 州는 주법에 의해 ① 1500마르크 이하의 소액사건 ② 隣人紛爭 ③ 매스 미디어에 의하지 않은 명예훼손사건에 대해서 소송에 앞서 조정을 거칠 것을 소송요건으로 하는 의무적 조정제도를 채용하는 것이 가능하게 되었으며, 개정법은 2000년 1월부터 시행되고 있다(동법 제15조a).

또한 의무적 조정제도의 입법이유는 다음과 같다. 곧 독일에서는 특히 1990년대 전반에 민사소송 제1심의 새로운 소송건수가 급증했다. 반면 각 州의 세출삭감책의 영향으로 사법예산의 증가는 바랄 수 없기에 재판관 기타 직원을 증원하는 것은 불가능한 상황이었다.

11) 양병희, 독일에서의 재판에 의하지 아니한 분쟁해결방법, 인권과 정의, 1994. 7, 36~37면.

12) 岡崎克彦, ドイツにおける裁判外紛争解決及び法律相談制度の實情(1), 判例時報 No. 1724(2000. 11. 21), 22면.

절차의 간소화를 목적으로 司法簡素化法(1991년 시행)과 司法負擔輕減法(1993년 시행)이 차례로 입법되었지만, 그 효과는 미약하였다. 이 때문에 연방 및 각 주의 사법성에서는 이대로는 법원이 터져 나가고, 지금까지 선진국 가운데서 가장 짧은 민사소송의 평균 심리기간도 유지할 수 없게 될 우려도 있었다. 이에 사법에 부여된 한정된 자원을 유효하게 활용하고 동시에 사법의 투명성과 분쟁해결기능을 촉진하기 위한 것으로서, 각 주는 의무적 조정제도를 도입하게 되었다. 즉 일반적으로 사회에서 발생하는 모든 분쟁이 소송에 의해 해결될 필요가 없음에도 불구하고, 지금까지 독일에서는 지나치게 많은 분쟁이 소송화되었다. 그렇지만 이러한 소송문화(Streitkultur)는 결코 바람직한 것이 아니며, 오히려 법원 이외의 사회의 자원을 활용하여 합의에 의한 분쟁해결을 꾀하는 것이 필요하다. 따라서 일정한 유형의 분쟁에 관해서는 소송에 앞서 조정을 거칠 것을 의무화하고 있다.¹³⁾

3. 일본의 재판외 분쟁처리

일본의 경우에도 재판외 분쟁처리에 관해서는 여러 가지 이해가 있을 수 있다. 예컨대 법원내에 있어서 분쟁처리가 행해지는가 아니면 법원외에서 행해지는가라는 파악의 방법이다. 그 외에도 법원의 분쟁처리를 소송절차에 기초한 재판 또는 판결에 의한 분쟁처리와 대치시키는 방법이다. 전자는 법원내에서 분쟁처리가 행해지는 법원의 재판, 재판상의 화해, 조정위원회와 법원외에서 분쟁처리가 행해

13) 상개논문, 22면.

지는 것(행정심판, 공해등조정위원회, 교통사고처리센터등)과의 구별을 의미한다. 또한 후자는 소송이거나 비송을 포함한 법원에서의 재판과 그 이외의 분쟁처리의 구별이다. 재판의 분쟁처리라고 하는 테마는 일본의 경우, 법사회학회, 민사소송학회 등에서 최근 의론이 자주 행해지고, 또한 사법제도 개혁심의회에서도 중점사항의 하나로서 재판의 분쟁처리가 상정되어 있으며 일반적으로 큰 주목을 모으고 있다.¹⁴⁾ 일본의 경우, 분쟁해결의 유형에는 조정이 기본적으로 행해지며, 이외에 알선, 재정 및 중재가 존재한다. 현실적으로 조정이 가장 많이 이용되고 있는데, 이는 위원회의 위원들이 다양한 전문가들로 구성되어 있으므로 공해분쟁의 조정을 통한 해결에 가장 효율적으로 기능할 수 있기 때문이다. 또한 조정신청의 요건에 있어서 민사조정과는 달리 완화적으로 인정되어 있는 점도 원인이 되고 있다. 이에 반해 중재는 양 당사자의 합의가 아니라, 중재계약의 체결을 전제로 하는 일방적인 판단이며, 여기에는 판결과 동일하게 집행력과 확정력이 인정되므로 제도의 운영에 신중을 기하게 된다. 이로 인해 일본에서는 중재를 두고 있으나 현실적으로 이용되고 있지 않다고 한다. 재정에는 책임재정과 원인재정의 두 종류가 인정되고 있다(우리 나라에서의 유형은 알선, 조정, 책임재정의 세가지만 인정되고 있다. 중재와 원인재정의 유형은 일본에서 현실적으로 활용되고 있지 않는 점을 반영하여 우리 나라에서는 인정되고 있지 않다. 그러나 우리 나라에서는 일본과는 달리 서론에서 인용한 바와 같이 현

14) 笹田榮司, 裁判外紛争處理—民事裁判における訴訟上の和解(司法型ADR)を中心として—, 公法研究 第63号, 日本公法學會, 2001, 185면.

실적으로 재정에 의한 해결신청이 주류를 이루고 있다¹⁵⁾.) 책임재정은 공해에 기인한 피해에 대한 손해배상책임의 유무와 배상하여야 할 손해액에 대해서 판단하여 이를 확인하는 행위이며, 이에 대해 원인재정은 가해행위와 피해의 발생사이의 인과관계의 존부에 관한 판단을 하는 행위를 말한다. 재정은 그 자체로서는 직접적인 법적 효과를 발생하는 행위가 아니고 재정서의 송달후 30일 이내에 손해배상에 관한 소가 제기되지 아니할 때, 또는 그 소가 취하되는 경우에 당사자간에 해당 책임재정과 동일한 합의가 성립한 것으로 본다(공해분쟁처리법 제42조의20). 또한 원인재정도 인과관계의 존부에 대한 공적 판단을 표시하는 것이지만 당사자간의 권리관계를 확정하는 것은 아니므로 처분으로 인정되지 않는다. 일본에서의 입법과정에서는 재정에 대해 법적 구속력을 부여해야 한다는 의견도 제기되었으나, 민사사건에 대해 행정기관이 구속력있는 결정을 행하는 것

15) 일본과 우리 나라와의 紛爭調整制度를 비교하면 다음과 같다. ① 일본의 경우, 중앙의 총리부에 환경오염등조정위원회(위원장 장관급), 지방의 都道府縣 자치단체에는 환경오염심사회를 두고 있다. 조정의 대상으로는 환경오염분쟁 뿐만 아니라 광업등 토지이용에 관한 사항도 포함된다. 또한 市町村 자치단체에 環境汚染苦情相談員을 배치한다. 분쟁처리기관은 권리자의 신청이 있을 경우, 의무자에 대하여 調停 仲裁 또는 責任裁定으로 정한 의무의 이행에 관한 권고를 하는 義務履行勸告節次를 운용한다. 그리고 原因裁定과 責任裁定을 구분하여 재정절차를 운용한다. 이와 비교하여 ② 우리의 경우는, 중앙의 환경부에 중앙환경분쟁조정위원회를(위원장 1급상당 별정직 국가공무원), 市·道에는 지방환경분쟁조정위원회를 두고 있다. 일본의 경우와는 달리 우리의 환경분쟁조정법 제2조에 따르면, 환경피해에 대한 다툼과 환경기술개발및지원에 관한 법률 제2조 제2호의 규정에 의한 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼을 조정의 대상으로 한다. 또한 우리의 경우 별도의 環境民願專擔公務員이 없다. 아울러 義務履行勸告節次가 없다. 원인재정과 책임재정의 구분없이 일괄하여 裁定節次를 운용하고 있다. 환경부 중앙환경분쟁조정위원회, 환경분쟁조정제도 해설, 1999. 7, 203~209면; 岩田好二, 環境紛爭の調整手續, ジュリスト, 1993. 1. 1-15(No. 1015), 118~123면 참조.

은 사법권과의 관계에서 적당하지 않다는 고려에서 채택되지 않았다고 한다. 일본의 경우, 재정제도는 당초의 기대와는 달리 현실적으로 잘 이용되고 있지 않다고 한다.¹⁶⁾

4. 臺灣의 환경오염분쟁처리제도

1962년 2월 1일에 공해분규처리법을 공포, 시행하였다. 또한 1993년 2월 24일에 동법 시행세칙을 공포하였다. 그리고 1993년 3월 1일에 공해분규처리비용수취법을 공포하였다. 분쟁조정절차로서는 調處, 再調處, 裁決이 있다. 1) 조처는 피해발생지의 직할시 혹은 縣(市)의 조처위원회에 조처신청을 한다. 당사자들이 공동으로 신청한 조처위원 1명 또는 여러 명이 조처한다. 또한 조처성립의 경우, 조처서를 관할 법원에 보내어 심의케 하고, 법원은 법령에 저촉되지 않는다고 판단되면 가능한 빨리 심의 결정하여 조처위원회에 돌려보내 당사자에게 발송되도록 한다. 그리고 이와 같은 조처의 효력을 보면 조처는 법원의 심의 결정 후, 민사확정판결과 같은 동일한 효력을 가지므로 당사자는 그 동일 건을 재기소할 수 없다. 또한 調處書는 강제집행 명의를 갖는다. 2) 재조처는 조처 불성립의 경우, 조처 불성립 통지서를 당사자에게 발송하면 당사자는 동일 건에 대하여 당초 조처하였던 현의(시) 조처위원회에 재조처 신청서를 제출한다. 이 때에 현(시) 조처위원회는 이 신청서와 관련 문건을 省調處委員會에 보내어 처리토록 한다. 재조처

16) 류지태, 환경오염피해분쟁조정제도의 비교법적 고찰, 인권과 정의, 1994. 10(통권 219호), 48~49면. 그리고 南博方, 紛爭の行政解決手法, 有斐閣, 1993, 제10장 환경분쟁의 특색과 처리의 기법(139~153면) 참조.

의 신청방식, 내용, 처리절차 및 효력은 조처의 경우와 같다. 3) 재결은 조처 건이 성(시) 조처위원회에서 조처나 재조처가 성립되지 않고 그것이 손해배상 사건에 해당할 경우 당사자는 동일 건에 대하여 재결을 신청할 수 있다. 재조처가 성립되지 않았을 경우, 조처 불성립 통지서를 당사자에게 발송하면 당사자는 동일 건에 대하여 당초 재조처하였던 성(시) 조처위원회에 재결 신청서를 제출한다. 이에 재결위원회는 당사자가 재결을 신청한 후 3개월 이내에 재결서를 작성하여 당사자에게 발송한다(필요시 3개월 연장할 수 있음). 그리고 재결의 효력은, 재결서의 정본이 발송된 후 20일 이내에 당사자가 동일 건에 대하여 법원에 민사소송을 제기하지 않거나 그 소송을 철회한다면 쌍방 당사자간에는 재결서에 따라 합의에 도달한 것으로 간주된다. 당사자가 합의에 도달한 것으로 간주되면 재결위원회는 재결서를 관할 법원에 보내 심의케 하고 이후의 절차는 조처서의 경우와 같다. 또한 법원에서 검토한 후의 재결은 민사확정판결과 동일한 효력을 가지므로 당사자는 그 건을 다시 기소할 수 없고, 그 재결서는 강제집행 명의를 갖는다. 그 외 관련하여 공해진정전담원을 두고 있다. 즉 行政院 環境保護署, 성(시) 환경보호처(국) 또는 현(시) 환경보호 소관부서에는 전담원을 배치하여 공해분규의 자문상담에 임하도록 하고 있다. 아울러 鄉(鎮, 市, 區)에도 전담원을 배치하고 있다. 이처럼 공해진정전담원은 ① 공해진정의 처리 ② 공해진정의 처리를 위해 필요한 조사, 지도 또는 건의 ③ 진정인이 법 절차에 따라 조처, 재조처 또는 재결을 신청할 수 있도록 지도한다.¹⁷⁾

17) 환경부 중앙환경분쟁조정위원회, 전계 환경분쟁조정제도 해설, 210~212면.

5. 우리 나라의 분쟁조정 방법

환경분쟁조정은 「환경분쟁조정법」 18)에 의거하여 실시하고 있다. 환경분쟁조정위원회는 1991년 설치된 독립성을 띤 합의제 행정관청

18) 환경분쟁조정법은 과거의 환경피해분쟁조정법이 1997년 8월 28일에 법률 제 5393호로서 전문 개정되어 1998년 3월 1일부터 시행되고 있다. 전문 개정된 환경분쟁조정법의 주요 내용으로는 첫째, 환경시설의 설치·관리에 관한 환경분쟁과 국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하는 환경분쟁도 조정대상에 포함하여 환경분쟁조정의 대상을 확대하였다(법 제2조 제2호). 둘째, 환경분쟁조정위원회는 피해의 제거 또는 예방을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 행정기관의 장에 대하여 원인에 대한 개선명령 조업정지명령 등의 필요한 행정조치를 취하도록 권고할 수 있다(법 제18조 제2항). 셋째, 피신청인도 선정대표자제도를 이용할 수 있도록 하여 다수인이 관련된 분쟁을 신속·원활하게 조정할 수 있도록 한다(법 제19조). 넷째, 일정한 요건을 갖춘 환경단체는 중대한 자연생태계파괴로 인한 피해가 발생하였거나 발생할 위험이 현저한 경우에는 환경분쟁조정위원회의 허가를 받아 분쟁당사자를 대리하여 조정을 신청할 수 있다(법 제26조). 다섯째, 다수인에게 동일한 원인으로 인한 환경피해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 그 중의 1인 또는 수인이 대표당사자로서 조정을 신청할 수 있다(법 제46조 제1항). 그리고 제6장에서 벌칙을 두고 있다. 먼저 행정형벌로서, 위원회의 위원 또는 심사관의 출입·조사·열람 또는 복사를 정당한 이유없이 거부 또는 기피하거나 이를 방해하는 행위를 한 자는 200만원 이하의 벌금에 처한다(법 제65조). 다음 행정질서벌로서, 위원회의 출석요구를 받고 정당한 사유없이 출석하지 아니하거나, 문서 또는 물건을 제출하지 아니한 자 또는 허위의 문서·물건을 제출한 자는 100만원 이하의 과태료에 처하며, 선서한 당사자·참고인 또는 감정인이 허위의 진술 또는 감정을 한 때에는 50만원 이하의 과태료에 처한다(법 제66조 제1항, 제2항). 과태료는 환경부장관이 부과·징수한다(법 제66조 제3항). 과태료를 부과하고자 할 때에는 10일 이상의 기간을 정하여 과태료처분 대상자에게 구술 또는 서면에 의한 의견진술의 기회를 주어야 하며, 과태료의 금액을 정함에 있어서는 당해 위반행위의 동기와 그 결과 등을 고려하여야 한다(영 제36조 제2항, 제3항). 이 외에도 행정상의 분쟁조정제도로서 광업법에 의한 鑛害調停制度(동법 제97조), 수산업법에 의한 수질오염에 의한 어업피해조정제도(동법 제89조~제91조), 원자력손해배상법에 의한 원자력손해조정제도(동법 제15조) 등 개별법에서 특수한 제도에 관한 규정을 두고 있다; 천병태·김명길, 환경법, 삼영사, 2000. 2, 301~302면, 319면. 그리고 고영훈, 환경법, 법문사, 2001, 140면 참조.

으로서 준사법적인 임무를 수행하는 기관이며, 중앙환경분쟁조정위원회와 지방환경분쟁조정위원회로 구성되어 있다. 중앙환경분쟁조정위원회는 환경부 산하의 행정관청으로서 첫째로 지방환경분쟁위원회가 이송한 분쟁사건, 둘째로 2이상의 시·도에 걸치는 분쟁사건, 셋째로 국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하는 분쟁을 담당하고 있다. 예컨대 아파트건설공사장 및 도로공사장에서 발생하는 소음·진동·지반침하로 인하여 발생하는 재산 및 건강상의 환경피해, 공장에서 발생하는 악취·매연 및 폐수 등의 오염물질로 인한 피해, 쓰레기매립장이나 소각로에서 발생하는 오염물질로 인한 피해 등에 대하여 알선·조정·재정에 의해 처리한다. 한편 지방환경분쟁조정위원회는 서울특별시, 광역시 및 시·도에 총 16개 위원회가 설치되어 있으며, 관할 구역내의 단순·경미한 환경분쟁사건의 알선·조정업무를 수행한다. 환경분쟁조정신청은 관할 환경분쟁조정위원회에 간단한 신청서와 소액의 수수료만으로 즉시 접수된다. 이때 알선이나 조정은 피해자와 가해자가 모두 신청 가능하며 조정신청시에는 현장사진촬영, 오염물질채취 및 보관 등 피해사실에 대한 증거확보가 필요하다. 한편 재정단계에서는 피해자만 신청이 가능하다.¹⁹⁾

19) 이수장·박영숙, 환경분쟁조정론, 경인문화사, 2001, 49~51면.

Ⅲ. 환경분쟁조정제도의 법적 성격과 조정·재정의 효력

1. 법적 성격

환경분쟁조정제도는 환경분쟁이 가지는 특성과 환경분쟁해결에 있어서 민사소송절차가 지니는 문제점을 바탕으로 하여 보다 유연하고 탄력적인 절차와 전문지식의 활용을 통하여 간이·신속한 분쟁해결을 도모하려는 데에 그 합리적 근거를 엿볼 수 있는 것이다. 다시 말하면, 환경분쟁조정제도는 법원의 엄밀한 재판절차에 의한 권리구제라는 뒷받침(backup)을 기대하면서, 그 자체의 독자적인 체계와 절차에 의한 환경분쟁처리의 법적 지위를 간직하는 것이라고 할 수 있다.²⁰⁾ 따라서 사법기관에 의한 분쟁해결방식의 장점이 될 수 있는 공평타당성을 취하고 행정기관이 지니고 있는 전문성과 과학적인 지식·정보를 충분히 활용하여 행정기관이 분쟁에 적극 개입함으로써 신속하게 절차를 마무리하는 환경분쟁조정제도가 필요하게 된 것이다. 이 제도는 우리 헌법에서 보장하고 있는 환경권의 침해로 인한 국민의 생명·신체 또는 재산상의 피해를 손쉽게 구제해 주기 위한 절차로서 행정기관의 처분만을 대상으로 하는 행정심판이나 행정소송제도와는 다르다.²¹⁾

20) 이상규, 환경오염분쟁조정제의 법적 성격, 인권과 정의, 1994. 10(통권 219호), 35면.

21) 김시평, 우리 나라 환경분쟁조정제도의 현황과 발전방향, 환경법연구 제21권, 한국환경법학회, 1999, 89면.

2. 환경분쟁조정의 유형과 조정위원회의 역할

우리의 환경분쟁조정법 제3조에서 “환경분쟁조정위원회는 조정절차가 신속·공정하고 경제적으로 진행되도록 노력하여야 하며, 조정의 절차에 참여하는 분쟁당사자들은 상호신뢰와 이해를 바탕으로 성실하게 절차에 임하여야 한다.” 라고 규정함으로써 신의성실의 원칙을 환경분쟁조정의 원칙으로 천명하고 있다.

환경분쟁조정의 유형에는 알선·조정·재정 등이 있는데,²²⁾ 알선은 비교적 간단한 분쟁사건에 대하여 알선위원이 분쟁당사자의 화해를 유도하여 합의가 이루어지게 하는 절차를 말한다. 조정은 알선으로 해결이 곤란한 사건에 대하여 조정위원회가 사실조사후 조정안을 작성, 양측에 수락을 권고하는 절차로서 양당사자가 수락하면 이는 당사자간의 조정조서의 내용대로 합의한 것으로 간주된다. 이에 비하여 재정은 환경분쟁중 알선·조정이 곤란한 손해배상사건에 대하여 제3자인 재정위원회가 서로 대립하는 당사자간의 분쟁에 대하여 사실조사 및 심문 등의 절차를 거쳐 법률적인 판단(재정결정)으로 분쟁을 해결하는 준사법적 쟁송절차로서, 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 날로부터 60일 이내에 당해 재정의 대상인 환경피해를 원인으로 하는 소송이 제기되지 아니하거나 그 소송이 철회된

22) ① 알선: 알선위원이 분쟁당사자의 화해를 유도하여 합의가 이루어지게 하는 절차이며, 합의 불성립시 조정 또는 재정신청, 소송제기. ② 조정: 알선으로 해결이 곤란한 피해분쟁의 경우, 조정위원회가 사실조사후 조정안을 작성하여 양측에 수락을 권고하는 절차이다. 수락거부시 재정신청, 소송제기. ③ 재정: 알선, 조정으로 해결이 곤란한 손해배상의 경우, 재정위원회가 인과관계의 유무 및 피해액을 판단하여 결정하는 재판에 준하는 절차이다. 불복시 소송제기. 이 부분은 환경부, 환경백서 2001, 환경분쟁조정절차의 흐름도 221면에서 인용.

때에는 당사자간에 재정내용과 동일한 내용으로 합의가 된 것으로 간주된다(동법 제42조). 이 합의 역시 민사상 합의로서의 효력이 있을 뿐이라고 이해되고 있다.²³⁾ 다시 설명하면 어떠한 분쟁의 경우에는 당사자들이 감정상의 이유로 도대체 직접 대화하기를 꺼려할 수도 있다. 이러한 경우에는 제3자가 개입하여서 분쟁당사자가 협상을 하도록 거들어 준다면 협상을 촉진시킬 수 있는데 이 과정을 알선(good office)이라고 한다. 이 경우 알선자는 분쟁당사자들이 직접 대화를 하도록 도와주는데 그친다. 다음 알선의 역할에서 한 걸음 더 나아가서 제3자가 자신이 생각해낸 해결방안을 제시하고 이를 분쟁당사자들에게 제시할 수 있다. 이러한 과정을 조정(mediation)이라고 부르는데 조정자는 분쟁당사자가 합의로 선정하여야 한다. 특히 이러한 조정자가 충분한 지식과 경험을 갖춘 사람이라면 조정이 성공할 가능성이 많아진다. 또한 조정의 결과에 대하여 당사자가 반드시 승복하여야 하는 것은 아니기 때문에 분쟁당사자는 사안을 조정에 회부하는데 대하여 크게 부담을 느끼지 않아도 되는 장점이 있다. 조정보다 강제성을 한층 강화시킨 제도가 중재(arbitration)이다. 중재는 분쟁의 당사자가 어떠한 쟁점을 중재인, 또는 2인 이상의 중재인으로 구성된 중재 패널에 회부하기로 하고 그 중재의 결정을 따르기로 하는 중재의 합의에 따라서 진행되며 당사자들은 중재의 결정을 따라야 하며, 만일에 어느 일방이 중재의 결정을 이행하지 않으면 이의 이행을 요구하는 소송을 제기할 수 있다. 이처럼 그 이행을 소송을 통하여 실현시킬 수 있다는 점에서 조정과는 구분된다.²⁴⁾ 부연하면 조정에 있어서 조정위원회의 역

23) 김홍균, 환경법상의 환경책임제도, 법조, 2001. 1(통권 532호), 100면.

할의 첫째는 조정절차에 있어서 양당사자가 대등하게 교섭을 할 수 있도록 정보부족에 빠져있는 당사자에게 정보를 제공하는 일이다. 소극적 석명이나 적극적 석명을 포함한 넓은 의미의 석명기능이라고 해도 좋을지 모르겠다. 이것을 정보제공 내지 석명기능이라고 하여야 할 것이다. 둘째는 주장이 대립하고 교섭이 벽에 부딪혔을 때 문제를 정리하고 이들에 대한 조정위원회의 심증을 개시하여 설득하고 교섭루트를 열고 교섭을 촉진시키는 기능을 생각할 수 있다. 이것을 심증개시, 설득, 교섭촉진기능이라 할 수 있다.²⁵⁾

3. 조정·재정의 효력

1) 강제집행력

우리 나라의 경우, 환경분쟁조정제도가 1971년 도입된 이후 강제집행력의 인정 여부는 수차례 변경되었다. 1971년의 공해방지법은 조정에 대하여 강제집행력을 부여하지 아니하였으나, 1977년의 환경보전법은 조정조서에 민사소송법 제206조의 규정에 의한 화해조서와 동일한 효력을 부여하였다. 이후 1990년의 환경오염피해분쟁조정법은 강제집행력을 배제하였으나, 1995년의 개정법은 다시 조정 및 재정에 재판상의 화해와 같은 효력을 부여하였다. 마지막으로 1997년의 환경분쟁조정법은 조정 및 재정의 강제집행력을 배제하는 것으로 다시 환원하였다. 따라서 현행 법은 조정이나 재정이 성립하면 당사자간에 당해 조정 및 재정과 동일한 내용의 합의가 이루어진 것으로만 규정하고, 강제집행력을

24) 이상돈, 우리 나라 환경분쟁조정제도의 현황과 발전 방안, 환경리포트 제15호, 1995, 81면.

25) 石川明, ADR(재판외의 분쟁처리)의 문제점, 한·일공동 Symposium 사법행정 1991. 6, 28면.

배제하고 있으므로,²⁶⁾ 조정 및 재정이 성립한 후 당사자가 이를 이행하지 아니하는 경우 당사자로서는 법원에 소송을 제기하는 방법으로 그 이행을 강제할 수 있을 따름이다. 다만 이 경우는 합의된 사항의 이행을 청구하는 것이므로, 복잡한 주장 및 입증 없이도 용이하게 승소판결을 받을 수 있을 것이다.²⁷⁾

26) 환경분쟁조정법 제33조 제2항, 제42조; ① 실무의 입장에서는, 환경분쟁조정제에 대한 당사자의 승복율이 80%에 달하는 점을 감안하면, 강제집행력의 결여로 인한 실제 문제는 크지 않은 실정이다(환경백서 2001, 220면.)고 한다. 그렇지만 ② 학계의 입장은, 당사자간에 합의된 조정안도 그 자체로서 집행력을 갖는 것은 아니므로 그 합의사항이 이행되지 않은 경우 그 이행을 강제하기 위해서는 별도의 민사소송을 거쳐야 한다. 1995년 12월 29일의 개정법은 재정위원회가 재정을 행한 경우 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 날부터 60일 이내에 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 보강했다. 그러나 1997년 8월 28일의 개정법은 이를 다시 “당사자간에 당해 재정내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 본다”고 규정하여 환원시켰다(동법 제42조). 아무튼 환경분쟁조정법을 통하여 환경분쟁조정제도가 독자적인 사법보완적 또는 사법대체적 분쟁해결 절차로서의 면모를 갖추게 된 것은 사실이다. 특히 2 이상의 시·도에 걸치는 분쟁의 알선 또는 조정, 폐기물처리시설, 하수종말처리장, 분뇨종말처리장 등 환경기초시설의 설치로 인하여 발생할 것으로 예상되는 피해에 대한 분쟁과 하천의 이용 및 개발로 인하여 발생할 것으로 예상되는 환경오염피해에 대한 분쟁에 대한 환경오염분쟁조정제도의 활용과 직권조정제도를 통하여 분쟁의 확대·고착화를 회피할 수 있는 가능성이 열릴 것으로 기대되고 있으나, 그 결과는 미지수이다(홍준형, 환경법, 박영사, 2001, 348면). 아울러 같은 논거로서 일본의 공해분쟁처리법 제34조 제3항과 마찬가지로 우리의 환경분쟁조정법(제33조 제2항)상의 조정도 민사조정과는 달리 기판력 및 집행력을 갖지 못하고, 채무명의로서의 효력이 인정되지 않는다. 이와 관련하여 환경분쟁조정제도는 간이한 절차를 통한 신속한 분쟁해결등 여러 장점에도 불구하고 현실적으로 가해자가 임의이행을 하지 않는 경우 민사소송을 제기하여야 하는 본질적인 한계에 부딪친다는 비판을 받는다(류지태, 환경책임법연구, 공법연구 제22집 제3호, 1994. 6, 357면.) 이러한 본질적인 한계로 인하여 이 환경분쟁조정절차가 민사소송제기시 승소가능성을 타진하는 수단으로만 활용될 소지가 있다(김홍균, 환경법상의 환경책임제도, 법조 제532호, 2001. 1, 100면.)는 비판도 아울러 받고 있다. 이러한 비판은 조정에 민사상 합의의 효력만을 인정하는 여러 법률에 공통된 것이다(이규호, 行政調停의 효력에 관한 연구, 법조 통권 538호, 2001. 7, 213~214면.).

27) 김형진, 환경분쟁조정법의 제문제, 법조, 2001. 12(통권 543호), 137~138면.

2) 손해배상 및 원상회복 이외의 구제수단

환경분쟁조정위원회는 환경피해의 복구를 위하여 원상회복이 필요하다고 인정하는 경우에는 손해배상에 갈음하여 당사자에게 원상회복을 명하는 재정결정을 할 수 있다(동법 제41조). 여기서 환경분쟁조정위원회의 소관사무와 관련하여, 손해배상 및 원상회복 이외의 구제수단을 인정할 수 있는가가 문제된다. 재정의 경우 현재는 사업의 시행을 전제로 한 인과관계의 존부 및 손해배상액만의 판단에 주력하고 있으나, 앞으로는 사업의 시행여부·방법 및 피해예방조치의 강구에 관한 재정 및 나아가 일본에서 인정하고 있는 원인재정·의무이행권고·관계 행정기관에 대한 건의 등도 적극적으로 활용할 필요가 있을 것이다.²⁸⁾

4. 다수인관련분쟁의 조정

환경분쟁조정법은 1997년 8월 28일의 전면 개정을 통하여 환경관련 집단분쟁, 즉 다수인관련분쟁의 조정에 관한 규정을 대폭 보강하였다. “다수인관련분쟁”이란 동일한 원인으로 인한 환경피해를 주장하는 자가 다수인 환경분쟁을 말하는 것으로 정의되고 있다(제2조 제4호). 법은 제46조에서 다수인관련분쟁에 있어 분쟁당사자 중 1인 또는 수인이 대표당사자로서 調整을 신청할 수 있도록 하고, 제50조에서 대표당사자의 감독 등에 관한 규정을 두는 한편, 다수인관련분쟁조정신청의 공고(제51조), 이해관계자의 참가(제52조), 조정효력의 인적 범위(제53조), 동일분쟁에 대한 조정신청의 금지(제54조), 조정결과 지급받은 손해배상금의 배분(제56조-제61조)에 관한 규정들을 두고 있다. 그러나 다수인관련분쟁의 조정절차 역시 그 밖의 사항에 관하여는 그 성질에 반하

28) 상계논문, 139~141면.

지 아니하는 한 분쟁조정제에 관한 제3장의 규정을 준용하도록 되어 있으므로(제56조), 알선·조정·재정의 세 가지 조정절차유형들과 본질적으로 다른 것은 아니다.²⁹⁾ 이는 우리 나라의 환경분쟁조정제도에서 특기할 만한 것으로서, 동일한 원인으로 인하여 다수인에게 환경피해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 관할 환경분쟁조정위원회의 허가를 받아 그 중의 1인 또는 수인이 대표당사자로서 조정신청을 할 수 있도록 하였던 바, 선진제국에서 인정되고 있는 단체소송의 예에 준하는 것이라고 할 수 있다.³⁰⁾

IV. 우리나라 환경분쟁조정제도의 개선방안

미국등 선진국에서는 행정부의 명령과 사법적 판단이 갖는 한계를 극복하기 위한 노력의 일환으로 대체적 분쟁해결제도(이른바 ADR)에 대한 관심이 이미 오래전부터 있어왔다. 최근에는 시민과 정부사이의 갈등적 관계를 보다 근원적으로 해결하기 위하여 행정부의 재창조(reinvention of government)에 관한 논의가 활발히 진행중에 있다. 우리 학계 역시 최근 사회적 갈등에 따른 행정부의 대체적 분쟁해결제도에 관심을 갖기 시작한 것은 고무적인 것으로 받아들여지고 있다.³¹⁾ 이른바 법적 절차에 의한 소송은 가장 전형적인 분쟁해결장치이다. 하지

29) 홍준형, 전계 환경법, 404면.

30) 이상규, 환경법론, 법문사, 1998, 250면.

31) 사득환, 지방시대 환경갈등의 해결기제: 제3차 조정을 중심으로, 한국행정학회 제31권 제3호, 1997 가을, 188면; 김준한, 행정부와 대체적분쟁해결제도, 한국행정학회 제30권 제4호, 1996, 37면 이하; 홍준형, 환경분쟁과 분쟁해결제도, 한국행정학회 동계학술대회 논문집(Ⅱ), 1996, 313면 이하; 권해수·서순복, 공공부문과 민간부문의 대체적 분쟁해결제도 비교 연구, 한국행정학회 동계학술대회 논문집(Ⅱ), 1996, 287면 이하 참조.

만 법적 절차는 지연되기 마련이고 비용이 많이 소요되며 또한 당사자 사이에 지울 수 없는 앙금을 남기게 된다. 따라서 이러한 부작용을 생각하여서 분쟁을 해결하는 다른 수단을 강구하는 것이 필요하다. 이른바 대체적 수단에 의한 분쟁해결이다. 대체적 분쟁해결수단에는 알선, 조정, 중재가 대표적이다.³²⁾ 이하에서 우리나라 환경분쟁조정제도의 개선방안을 법·제도적인 입장과 정책적인 입장에서 제안하고자 한다.

1. 법·제도적 제언

첫째, 환경분쟁조정대상이 되는 범위의 확대이다. 조정대상으로 삼고 있는 분쟁사건은 환경정책기본법 제3조에 규정된 「환경오염」으로 이미 발생한 피해에 국한되었으나, 환경정책의 방향은 사후대책보다 사전 대책에 두어져야 한다는 점과 지역이기주의로 환경기초시설의 입지마련이 어려운 국내실정을 감안하여 쓰레기처리시설등의 설치로 인한 피해예측분쟁도 조정대상으로 삼는 등 범위를 확대하는 방안을 검토하여야 할 것이다.³³⁾ 나아가日照權 침해³⁴⁾가 환경피해로 인정되어 햇빛이 가려진 주민들의 배상청구가 줄을 이을 전망이다. 2002년 1월 29일 중앙환경분쟁조정위원회에 따르면 일조권 피해를 환경피해에 추가하는 환경분쟁조정법 개정안이 2001년 의원입법으로 발의되어 2월 임시국회를 통과하면 2002년 하반기부터 본격 시행될 예정이다. 현재 분쟁조정 대상이 되는 환경피해는 대기·수질 오염과 소음·진동, 해양·토양

32) 이상돈, 전개 우리나라 환경분쟁조정제도의 현황과 발전 방안, 81면.

33) 전영길, 환경분쟁조정제도의 현황과 앞으로의 개선과제, 인권과 정의, 1994. 10 (통권 219호), 62면.

34) 전경운, 일조권과 전망권의 법적 타당성에 대한 검토, 사법행정, 1998. 11, 26면 이하 참조.

오염, 악취, 생태계 파괴 등으로 제한되어 일조권 피해는 법원 소송을 통해서만 해결할 수 있었다. 중앙환경분쟁조정위원회 관계자는 “일조권이 환경피해로 인정되면 법원의 소송과 달리 피해자는 조정·재정신청만 하면 되기 때문에 소송에 필요한 시간, 변호사 비용, 피해내용 입증 등 주민들의 부담이 크게 줄어 들 것” 이라고 하였다.³⁵⁾

둘째, 산업화와 공업화의 영향으로 환경오염으로 인한 분쟁이 증가할 것이 예상되므로 피해구제의 합리화를 위하여 법원에 소를 제기하기 이전에 반드시 분쟁조정위원회의 調整을 거치도록 하는 조정전치주의의 도입이 필요하다고 본다. 조정전치주의가 채택되면 행정기관의 전문지식의 활용, 노력과 비용의 절감, 피해구제의 신속, 법원의 부담경감 등의 이점이 있으므로 충분히 논의될 필요가 있다고 할 수 있다(이와 관련하여 앞서 독일의 경우 일정한 소송유형에 대해서는 의무적 조정제도의 채용).³⁶⁾

셋째, 일정 범위내의 재정사건도 처리할 수 있도록 지방환경분쟁조정위원회의 활성화가 요청된다.³⁷⁾

35) 대한매일 2002년 1월 30일자 25면.

36) 최정주, 환경오염피해분쟁조정제도의 개선방향, 입법조사월보(국회사무처), 1994. 6, 63면.

37) 참고로 환경분쟁 절반 수도권서 제기: 환경분쟁의 과반수는 수도권 주민이 제기하는 것으로 나타났다. 2002년 8월 20일 중앙환경분쟁조정위원회에 의해 처리된 121건의 환경분쟁 사건 가운데 서울과 인천·경기 등 수도권에서 발생한 것이 66건으로 전체의 54%를 차지하는 것으로 나타났다. 다음은 대전·충청(17건), 전남북(15건), 경남북(12건) 순이었다. 분쟁신청 가운데는 정신적 피해가 36건(30%)으로 가장 많았고 정신과 건물로 인한 소음피해를 함께 호소한 경우가 33건(27%), 축산물 26건(21%), 농작물 8건(7%), 수산물 5건(4%), 건물피해2건(2%) 등의 순으로 집계됐다. 또한 중앙환경분쟁조정위원회는 121건의 사건 가운데 114건(94%)은 裁定, 7건(6%)은 調停으로 각각 처리했으며 114건의 재정사건 중 59건은 배상결정, 46건은 합의종결, 8건은 기각 등으로 분쟁을 해결했다. 한편 배상결정이 내려진 59건의 신청금액은 모두 154억원에 달했으나 실제로 배상된 금액은 27억원으로 신청액의 17.7%에 그쳤다; 대한매일 2002년 8월 21일자 25면.

넷째, 환경분쟁조정신청대상의 확대 및 예상피해배상제도 신설 등으로 신청건수가 양적으로 확대될 것이 예상되므로 그에 따른 사실조사, 인과관계의 규명 및 배상액 산정에 있어 보다 전문적이고 기술적인 접근 방법 및 합리적인 기준설정이 도출되어야 하고, 상임위원 증원 등 기구개편이 이루어져야 할 것이다.³⁸⁾ 또한 환경오염으로 인한 피해는 광범위하고 배상액이 고가인 경우가 많기 때문에 배상책임의 이행을 담보하기 위한 보험제도 등 도입이 검토되어야 한다.³⁹⁾

다섯째, 환경분쟁의 효과적인 해결을 위한 법적 대안은 어디서 찾아야 하는가. 무엇보다도 환경분쟁의 올바른 해결을 위해 법제도는 형식적·평균적 정의가 아니라 실질적·배분적 정의의 요구를 수용할 수 있어야 한다는 것이다. 또한 환경정보에 대한 접근권을 보장하는 정보공개제도와 환경행정과정에 대한 행정절차의 법제화이다. 절차를 통한 정당성의 확보야 말로 환경분쟁의 합리적인 해결을 위한 제도를 개선함에 있어 반드시 유념해야 할 것이다. 아울러 특히 행정청의 처분 의무, 기타 조치 의무의 이행을 구하는 행정소송 즉 행정상 이행소송의 도입이 환경분쟁의 합리적인 해결방법을 강구하는 차원에서 시급히 요구된다.⁴⁰⁾

38) 전계 환경부, 환경백서 2001, 225면.

39) 김시평, 전계 우리 나라 환경분쟁조정제도의 현황과 발전방향, 98~99면; 환경오염에 대한 사후피해구제를 원활하게 하고 미래의 불확실한 환경피해에 대한 분쟁의 해소를 위해 환경피해 책임보험제도 도입을 적극 검토하여야 한다. 환경책임보험제도 도입을 위해 보상청구기준, 보상범위문제, 책임조항, 부담한도액·공제제도, 초과보험형태, 최고한도액·총보상한도액 등에 대해 검토하여야 할 것이다(환경부, 새천년 국가환경비전과 추진전략, 2000. 6, 41면).

40) 홍준형, 전계 환경분쟁과 분쟁해결제도, 330~331면.

2. 정책적 제언

첫째, 지방자치 이후 심화되고 있는 환경갈등과 분쟁은 다양한 양상을 보이고 있다. 특히 지역환경갈등을 근원적으로 해소하고 발생한 갈등을 합리적으로 해결하기 위해서는 원칙의 제도화와 당사자 상호간의 신뢰회복이 무엇보다도 중요하다. 이를 위해 책임과 권한관계의 명확화, 오염자부담원칙의 확립, 공평부담원칙의 확립, 자율해결원칙의 강화를 기본원칙으로 삼는 것이 필요하다. 수질과 수자원관련 분쟁 해소를 위해서는 오염자부담원칙을 근간으로 수혜자부담과 부담능력기준으로 보완한 지역간 비용분담체계를 구축하고 비용분담 도구로서 개발권거래제도의 도입가능성을 검토한다. 혐오시설입지분쟁 해소를 위해서는 지방자치단체와 주민의 자기 책임원칙을 강화하여 지역 스스로가 책임의식을 가지고 환경관리를 하도록 유도하되 시설입지과정에서 주민합의에 의한 입지결정 관행이 정착되도록 한다. 또한 자연환경 보전관련 분쟁 해소를 위해서는 종래의 규제위주에서 단계적인 용도구분 개념을 중심으로 UNESCO의 생물권보전지역제도와 같은 생태계의 보전과 주민생활의 질을 동시에 고려하는 전략으로 전환하여야 한다.⁴¹⁾

둘째, 우리 나라는 아직 민간차원의 조정을 통하여 환경/개발분쟁을 해결한 적은 없다. 하지만 이러한 부류의 분쟁이 갈수록 증가할 것이며 또한 정부 조직에 의한 제도적 해결은 그 경직성으로 하여금 한계를 갖게 될 것이 분명하기 때문에 민간 차원의 분쟁조정이야말로 매우 중요할 것으로 생각된다. 이를 위해서는 우선 환경문제에 관하여 지식

41) 지역환경분쟁의 예방과 해소의 정책방안, 환경포럼 제2권 제24호(통권 33호), 한국환경정책-평가연구원, 1998. 12, 머리말에서.

이 있고 또한 분쟁해결학을 공부한 인적 자원을 조속히 양성하는 것이 시급하다.⁴²⁾

셋째, 재판에 갈음하는 분쟁해결방식을 법률가들이 제대로 운영하기 위해서는 우선 과거의 사실을 증거를 통하여 模寫的으로 재현시켜 놓고 거기에 고도의 기술적 법리를 적용하여 법률가들이 후견적 또는 합목적적 판단을 할 수 있는 능력 그리고 협상능력을 배양하는 훈련이 절실하게 필요하다. 따라서 해석법학적 교수방식을 지양하고 법과대학의 교과과정의 개편을 통하여 조정등의 현대적 의의와 실무적 기술이나 협상능력의 개발을 위한 과정을 운영하는 것도 고려할 만하다.⁴³⁾

넷째, 위에서 보아온 바와 같이 환경 피해의 구제와 예방을 위해 우리 나라는 1991년에 중앙환경분쟁조정위원회를, 일본은 1972년에 공해등조정위원회를 설립하였다. 이와 관련하여 볼 때 우리는 환경 민원의 상담과 처리에 관한 별도의 법률이 없지만, 일본은 공해분쟁 처리법에 지방자치단체로 하여금 ‘공해진정상담원’을 배치하여 공해 민원의 상담, 조사, 관계기관의 지도 등 적절한 처리와 보고에 관한 규정을 두고, ‘공해분쟁처리연합회’ ‘공해진정상담연구회’ 등의 정기적인 정보교환 회의와 ‘공해진정처리정보센터’ 등의 기구를 설치하여 공해 민원처리에 적극적으로 대처하고 있다.⁴⁴⁾ 따라서 일본의 예처럼 환경 민원의 상담과 처리를 위한 공해진정상담원의 도입도 검토되었으면 한다.

42) 이상돈, 전계 우리 나라 환경분쟁조정제도의 현황과 발전 방안, 87면.

43) 송상현, 한국에 있어서의 재판의 분쟁처리 절차 개관, 사법행정, 1991. 6, 34면.

44) 일본의 환경분쟁조정제도-공해등조정위원회 ‘99년차보고서-, 중앙환경분쟁조정위원회, 2001. 9, 머리말에서. 또한 全昌祚, 일본의 공해분쟁처리제도, 환경법연구 제13권, 한국환경법학회, 1991, 77~83면 참조.

V. 결 어- 환경분쟁의 효과적 해결을 위한 집단소송과 행정상 이행소송의 도입

환경분쟁조정제도의 단점으로는 조정 및 재정에 강제집행력이 없다는 점이 지적되어 왔으나, 강제집행력의 결여로 인한 실제 문제는 심각하지 않은 것으로 보인다. 환경분쟁조정제도는 피해자의 입장에서 단점보다는 장점이 훨씬 더 많으므로, 그 활용가능성은 상당히 있는 것으로 보인다. 특히 이 제도는 아직까지 일반인에게 충분히 알려지지 않은 형편이므로, 홍보에도 노력한다면 사건 수는 대폭 늘어날 수도 있다. 앞으로 인과관계의 입증 등에 관하여 전문성을 계속 보장하고, 기존 제도의 문제점을 보완한다면 환경분쟁조정제도는 환경분쟁과 관련하여 법원의 판결을 대체할 수 있는 대체분쟁해결제도로써 확고하게 자리잡을 수 있을 것이다.⁴⁵⁾ Roscoe Pound나 Lon Fuller를 들먹이지 않더라도 근대적 재판제도를 중심으로 한 사법절차에 대한 국민의 불만, 즉 분쟁해결의 지연, 과도한 비용, 심리대상의 제약, 재판절차의 기술적 난해성, 경직성 및 획일성, 경미한 분쟁에 대한 재판절차의 부적합성, 비능률적 법집행이라는 재판의 기능적·구조적 한계 때문에 마침내 소송은 백해무익이라는 거부감과 법원불신이 초래되었다. 따라서 이같은 불만과 불신을 어느 정도 해소하기 위한 한 방안으로서 신속·저렴하고 누구나 이해하기 쉬우며 경미하거나 특수한 분쟁의 효과적인 처리절차로서 조정 등을 설치한다. 따라서 조정이나 중재 등은 법원의 재판업무의 경감이

45) 김형진, 전계 환경분쟁조정법의 제문제, 149면; 전계 환경부, 환경백서 2001, 225면.

라는 실무적 차원을 넘어서 갈등있는 인간관계를 윤리와 상식, 사회통념과 경험칙으로 풀어 상실된 인간성을 회복하고 재판제도의 신뢰회복에 기여한다.⁴⁶⁾

우리 사회에서 발생한 여러 형태의 분쟁은 그 해결방법도 재판절차에 한하지 않고, 당사자들 사이에서 상담이나 조정 또는 중재와 같은 다양한 제도에 의해서 해결되고 있다. 이처럼 다양한 분쟁의 해결제도에 대하여 최근 각국의 논의는 어떻게 그 제도의 특징을 고려하여 유기적인 관련 속에 종합적으로 파악할 것이냐 하는데 인식이 점차 일반화되고 있다. 이러한 인식은 특별히 새로운 것은 아니고 분쟁처리의 구조와 종류를 연구하는 학자들에게 일찍부터 관심있는 연구의 대상으로 되어 왔었다. 미국이나 독일뿐만 아니라 최근 들어 우리나라에서도⁴⁷⁾ 이에 관한 논의가 활발해진 것은 이러한 연구의 필요성에 대한 공통의 인식이 존재함을 보여준다. 그것은 무엇보다도 전통적인 사법제도에 의한 분쟁해결의 한계가 지적되어, 사법제도 외의 또는 재판 외 분쟁해결제도의 개발·확대가 논의되고 있는 점이다. 미국에 있어서는 이른바 ADR의 문제로서, 독일에서는 Alternative zur Justiz를 둘러싼 문제로서, 재판외의 분쟁처리제도를 둘러싸고 이에 관한 재판 외(Außergerichtlich)의 대체적 분쟁해결방법의 제도의 확대가 추구하고 있다. 이와 함께 검토되어진 문제가 재판 또는 소송에 있어서의 전통적인 법관상의 수정과 적극적 법관상이 제창되고 있고, 아울러 소송절차에 있어서

46) 송상현, 재판에 의하지 아니한 분쟁해결방법의 이념과 전망, 인권과 정의, 1994. 7, 13면.

47) 권용우, 환경분쟁조정제도의 효율화, 환경법연구 제2권, 1980. 5, 53면 이하 특히 72면; 서원우·최송화, 환경분쟁조정제도의 개발에 관한 연구, 환경법연구 제7권, 1986. 10, 25면 이하; 이상규, 환경분쟁처리장치의 문제와 개선책, 환경법연구 제10권, 1989. 5, 175면 이하 참조.

의 법관의 적극적인 역할이 강조되고 있다.⁴⁸⁾ 그렇지만 미국의 경우, 예일대 법대의 Owen M. Fiss 교수를 비롯한 ADR 비판론자들의 주장도 유력하다. 곧 첫째, ADR은 당사자들의 동의가 있는 경우에만 이용되어야 하나 실제로는 경찰 검찰 법원의 강제적인 권유에 의하여 당사자들이 마지 못해 이용한다. 둘째, ADR은 분쟁당사자들 간의 경제적·사회적 지위의 불균형을 간과하고 있으며, 이는 강자가 약자에게서 양보를 얻어내는 절차로 전락하기 쉽다. 셋째, ADR은 경제적 약자들에게 값싼 정의(Second-class Justice)를 제공하는 것이고 이의 옹호론자들이 주장하는 것처럼 ADR이 널리 이용된다면 법원의 민사소송은 결국 경제적 강자들이 독점하게 될 것이다. 넷째, ADR은 법적 권리의 보호가 아닌 법적 권리의 일부포기를 전제로 한 분쟁당사자들 사이의 평화를 목적으로 한 것이다. 따라서 이는 사법재판이 갖고 있는 시정적인 기능이 없어 사회전체의 관점에서 볼 때 정의가 완벽하게 실현되지 않는다는 부작용을 낳게 된다. 다섯째, 사법재판에 의한 분쟁해결은 민주주의 발전과 법의 지배를 실현하는 중요한 기능을 갖고 있다. 반면 ADR에는 절차의 공정성에 관한 규제가 불가능하여 당사자 일방이 자신도 모르는 사이에 법적 권리를 침해받을 가능성이 많다는 것이다. 곧 ADR은 신속하고 저렴한 비용에 의한 분쟁해결만을 강조함으로써 분쟁의 공정한 해결이라는 또 다른 중요한 가치를 무시하기 쉽다는 것이다.⁴⁹⁾ 아울러 ADR의 성행에 대한 깊은 우려는 D.C. 소재 연방항소법원의 Harry T. Edwards 판사에 의하여도 적절히 제시된 바 있다. Edwards 판사는

48) 양병희, 독일에서의 재판에 의하지 아니한 분쟁해결방법, 인권과 정의, 1994. 7, 36면.

49) 이상돈, 소송의 방법을 통한 분쟁의 해결-미국에서의 ADR에 관한 논쟁을 중심으로-, 인권과 정의, 1989. 2(통권 150호), 112면; 이학춘, 현대사회와 환경분쟁, 동남기획, 2001, 313~314면.

상사 및 노사문제에서나 있었던 仲裁와 調停이 공법적 분야에까지 확산되는데 대하여 깊은 우려를 표시하였다. 즉 소송에 있어서의 흔히 잊혀지고 있는 덕목은 소송은 분쟁을 적절하게 해결할 뿐더러 공공가치를 적용한다는 것인데, 따라서 ADR을 성급히 채택함으로써 소송이 갖고 있는 중요한 기능을 파괴하여서는 아니된다는 것이다. 즉 많은 분쟁은 근본적인 공공적 가치에 대한 서로 다른 견해에서 비롯된 것인데 이러한 견해의 차이가 단순히 상대방을 이해하도록 권장하는 기술에 의하여 해결될 수는 없다는 것이다.⁵⁰⁾ 이처럼 미국에서의 ADR에 대한 비판적인 견해가 있지만, 재판의 대체적 분쟁해결방법의 하나인 환경분쟁조정제도가 갖는 긍정적 기능과 유용성이 더 많다는 점을 강조하지 아니할 수 없다. 따라서 앞서 제4장에서 제시된 바와 같이 법·제도적·정책적인 개선을 통하여 우리 나라의 환경분쟁조정제도의 계속된 활용과 정착이 이루어 져야 할 것이다. 그 개선안 가운데서, 특히 조정위원회의 독립성 보장과 전문화를 통한 조정전치주의(독일의 의무적 조정제도 참고)의 채택 그리고 지방환경분쟁조정위원회가 裁定的 判斷도 할 수 있도록 지방환경분쟁조정위원회의 활성화가 우선되어야 할 것이다.

여기서 나아가 환경분쟁의 효과적인 해결을 위한 대안으로서 환경법상 집단소송과 행정상 이행소송의 도입⁵¹⁾을 들 수 있다. 우리의 경우, 최근 법무부에 설치된 민사특별법제정특별분과위원회에서는 미국식의 대표당사자소송(class action)⁵²⁾과 독일식의 단체소송

50) 이상돈, 상계논문 112~113면.

51) 채우석, 환경분쟁과 취소소송, 헌법규범과 헌법현실 권영성교수 정년기념논문집, 법문사, 1999. 11, 708면.

52) 이상정, 소송을 통한 집단피해의 구제-미국의 Class Action에 관한 소고-, 인권과 정의, 1989. 1(통권 149호), 70~81면 참조.

(Verbandsklage)⁵³⁾의 형식을 포함하는 포괄적인 집단적 분쟁처리에 관한 법안을 심의한 바 있는데 여기서는濫訴의 폐단을 방지하기 위하여 집단소송이나 단체소송을 제기할 때 법원의 허가를 받도록 하는 방안, 원고적격이 인정되는 단체의 요건을 엄격히 한정하는 방안 등이 검토되었다. 그러나 집단소송의 도입을 둘러싸고 전개된 이제까지의 논의들은 일반소송제도나 행정소송제도의 개혁을 전제로 한 것이기보다는 환경분야나 소비자보호분야에 있어 권리보호에 관한 특별법적 배려의 일환으로 제기된 것이라고 해야 할 것이다.⁵⁴⁾

53) 朴源永, 西獨 公法上の 團體訴訟, 東亞法學 第6號(漢林 鄭樹鳳博 1988, 6, 특히 106~109면 참조. 또한 土田伸也, ドイツ環境法における團體訴訟の近年の動向(1), 比較法雜誌 第35卷 第1号, 2001, 105면 이하 참조.

54) 홍준형, 전개 환경법, 380면.

【 ABSTRACT 】

A Study on Environmental Dispute Adjustment

Kim, Se-Kyu

Because we have an environmental age that is working to protect us from the damage of environmental pollutants and gradually adjusting a number of interests to profit society, it is important that we have an Environmental Dispute Adjustment as a system to benefit various social groups.

This article is composed of five chapters. In Chapter 1 the Affirmative Functions of Environmental Dispute Adjustment, which is also called Alternative Dispute Resolution is anticipated to be emphasized and utilized. In Chapter 2 Environmental Dispute Adjustment of America, Germany, Japan, Taiwan and Korea is summarized. In Chapter 3 the legal character and adjustmental effectiveness of Environmental Dispute Adjustment is discussed. In Chapter 4 the legal, institutional, political aspects of reformation in Environmental Dispute Adjustment of Korea is suggested. In the conclusion the inductions of class action and administrative performance action for the purpose of effective solutions of environmental disputes is emphasized again.