

# 환경분쟁조정제도의 선진화를 위한 법적 과제

朴泰炫\*

## 차 례

- I. 문제의식
- II. 환경분쟁조정제도의 선진화 방안, 그 첫 번째 과제로서 “조정 활성화 방안”에 관하여
- III. 환경분쟁조정제도의 선진화 방안, 그 두 번째 과제로서 “재정의 질의 개선”에 관하여

## I. 문제의식

2007. 3. 31 현재 중앙환경분쟁조정위원회(이하 “중앙분쟁위”라 한다)의 환경분쟁 처리현황<sup>1)</sup>에 따르면 중앙분쟁위는 1991. 7. 19.부터 2007. 3. 31.까지 총 1,971건을 접수하여 1,622건을 처리하였는데<sup>2)</sup>, 처리된 1,622건 중 재정사건은 1,583건<sup>3)</sup>, 조정사건은 39건<sup>4)</sup>으로 재정사건의 수가 양적으로 압도적이다. 반면, 일본의 공해분쟁처리현황을 보면 공해분쟁처리법이 시행(1970. 11. 1.)된 이래 2002.말까지 중앙의 공

\* 강원대학교 법과대학 조교수, 변호사

1) 중앙환경분쟁조정위원회, 「2007.3.31.현재 환경분쟁조정 현황」 (available at <http://edc.me.go.kr/data/statistics.jsp> 검색일: 2008. 10.15.)

2) 이중 256건은 자진철회로 종결되었고, 93건은 현재 처리중이라고 한다. 위 조정현황 참고.

3) 이중 배상결정은 657건(41%), 기각 147건(9%), 방음대책 등 9건(1%), 중재합의770건(49%)이다. 한편, 처리된 재정사건 중 소음·진동으로 인한 피해사건이 1,408건(87%)에 이르는 등 재정사건도 특정한 사건에 편중되어 있으나, 여하튼 처리된 1,622건 중 효력이 확정된 1,605건 가운데 1,345건(83%)이 합의가 되었다고 하는 것은 ‘일단’ 긍정적이라고 평가할 수 있겠다.

4) 이중 조정성립은 14건(36%), 조정중단은 23건(59%), 기각은 2건(5%)이다.

해동조정위원회에 접수된 사건은 모두 756건인데 이 중 알선 2건, 조정사건 699건, 중재사건 1건, 재정사건이 52건, 의무이행권고신청사건 2건에 이른다고 한다.<sup>5)</sup> 즉, 일본은 우리의 분쟁처리현황과는 정반대로 조정사건의 수가 양적으로 다수를 이루고 있다.

환경오염분쟁의 형태가 현대에 들어서는 “피해발생 후의 사후대책형으로부터 피해 발생 전 단계에서의 발생할 우려가 있는 공해의 예방이라는 사전예방형”으로, 그리고 “개인 간의 민사분쟁형으로부터 국가나 지방공공단체 등을 직간접의 당사자로 하는 공법형 분쟁”으로 변화하고 있다.<sup>6)</sup> 이러한 변화상황에서 조정(여기서의 조정은 알선·조정 및 재정 중에서의 조정을 말한다. 이하에서 특별한 언급이 없다면 조정이라 함은 위 조정을 말한다)이 활성화되어 있지 않다는 것은 대안적 환경분쟁해결제도(ADR)로서의 환경분쟁조정제도의 사회적 유의미성을 크게 반감시키는 현상이 아닐 수 없다. “재정위주의 위원회 운영의 개선”은 지금까지 환경분쟁제도의 개선방안 또는 기능강화라는 제목으로 동 제도의 발전방안을 모색하는 선행연구<sup>7)</sup>에서 꾸준히 지적되어 온 사항이다. 조정 대 재정방식에 의한 사건처리의 적정비율이 얼마인지 단정할 수 없으나, 적어도 지금의 분쟁조정위원회가 지나치게 재정중심적으로 운영되고 있어 위원회 활동에서 중요한 조정기능이 소홀히 되고 있다는 것은 분명하다 하겠다.<sup>8)</sup>

필자의 실무경험에 비추어 보더라도 환경분쟁조정제도의 선진화를 위한 우선적 과제는 무엇보다도 ‘조정 활성화’라고 생각한다(그 이유에 대해서는 아래 ‘II. 1. 조정이 활성화되어야 하는 이유’에서 기술하겠다). 따라서, 이 글에서 조정의 활성화를 위하여 제도적으로 무엇을 준비해야 하는지를 소박하게 제안하고자 한다(II. 3. 조정의 활성화를 위한 제도적 기반 구축) 아울러, 지금까지 도시생활형 환경분쟁해결에서

5) 최우용, “일본 환경분쟁조정제도의 내용과 과제”, 공법학연구 제5권 제3호, 578쪽.

6) 최철호, “일본의 공해분쟁처리제도”, 공법학연구 제5권 제2호, 556-557쪽.

7) 최병록 교수는 지금까지 선행연구들에서 환경분쟁조정제도의 발전방안에 관하여 제안된 내용을 “위원회의 중립성과 직무상 독립성, 전문성의 확보, 재정위주의 위원회 운영의 개선, 분쟁조정결과에 대한 집행력 확보, 분쟁조정결과에 대한 사후적인 지원제도의 도입 등으로 요약, 정리하고 있다”(최병록, “우리나라 환경분쟁조정제도의 현황과 발전방안”, 환경법연구 제29권 제2호, 522쪽 이하).

8) 전경운, “환경분쟁조정제도의 현황과 문제점”, 환경법연구 제26권 3호, 234쪽; 최병록, 주 7, 524-525쪽.

비록 제한적일지라 하더라도 나름의 역할을 담당하여 온 재정의 ‘질(quality)’을 제고하는 것도 환경분쟁조정제도의 선진화를 위해 요구되는 과제라고 보고 이를 위하여 개선해야 할 점들에 대해서 간단히 살펴보고자 한다(Ⅲ. 조정제도의 선진화 방안, 그 두 번째 과제로서 “재정의 질의 개선”에 관하여). 이 글에서는 이 두 가지 주제를 중심으로 논의를 진행시켜 나가고자 한다.

## Ⅱ. 환경분쟁조정제도의 선진화 방안, 그 첫 번째 과제로서 “조정의 활성화 방안”에 관하여

### 1. 조정이 활성화되어야 하는 이유

조정은 환경분쟁에 관해서 조정위원회가 당사자 간을 매개해서 상호양보에 따라 합의에 의해서 분쟁을 해결하는 제도이다. 조정이 활성화되어야 하는 이유에 대해서 필자가 생각하는 바는 다음과 같다.

첫째, 다양한 환경분쟁 가운데 재정으로 다룰 수 없는 분쟁사안이 있는바, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해가 구체적으로 발생하기 전 단계에서의 다툼 즉, 환경피해가 우려되는 상황에서의 다툼이 그것이다. 재정은 이미 발생한 환경피해를 둘러싼 다툼을 해결하는 방식(이른바 “사후구제형 분쟁해결방안”)이므로 환경피해의 발생이 예상(우려)되는 상황에서 벌어지는 다툼을 해결하는 적절한 방식이 될 수 없고 이 경우 조정이 적절한 분쟁해결방안(이른바 “사전예방형 분쟁해결방안”)이 될 수 있는 것이다.

일본에서 이러한 사전예방적 조정신청의 첫 번째 사건은 ‘후지산골프장 농약피해 등 조정 사건’이다. 이 사건은 조정의 신청 시점에서는 아무런 피해도 발생하지 않았고 단지 골프장 건설과 유지에 사용되는 농약에 의해 지하수가 오염될 “우려(염려)”가 조정신청 주장의 근거로 되었는데 공해등조정위원회에서는 발생할 우려가 있는 오염도 공해분쟁처리제도의 대상이 되는 분쟁에 포함된다고 해석하여 이 분쟁을 조정으로 해결하였다.<sup>9)</sup> 우리 환경분쟁조정법은 발생이 예상되는 환경피해도 분쟁조정

대상에 포함시켰기 때문에(법 제2조 제1호) 예상되는 환경피해도 분쟁조정 대상인지 여부를 둘러싼 해석상의 다툼은 발생할 여지가 없다고 하겠다.

둘째, 조정은 상호양보에 따라 합의에 의해서 분쟁을 해결하는 것이므로 쌍방 이해가 충족되고 배려되는 방향으로 문제해결이 가능하고 나아가 종합적·일괄적 해결이 가능하다. 이는 당사자 간에 조정내용을 자율적으로 형성, 결정할 수 있기 때문이다. 조정에 의한 분쟁해결이 활발한 일본에서는 조정조항의 내용으로 손해배상에 관한 것 외에 공해 내지는 환경파괴를 방지하기 위한 여러 가지 작위·부작위 조치 및 노력의무에 관한 것이 성립하였고, 모니터링의 보고의무가 정해진 것도 있다.<sup>10)</sup>

이와 관련하여 조정을 통하여 '환경보전'의 목적도 추구할 수 있다는 점도 조정의 특장으로 지적할 수 있겠다. 환경분쟁조정법은 환경보전과 국민의 건강 및 재산상의 피해 구제를 목적으로 하지만(제1조), 단순히 자연생태계의 훼손, 파괴를 둘러싼 다툼은 환경분쟁조정대상으로서 적격성이 없다.<sup>11)</sup> 그런데, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 환경피해에 관한 다툼을 해결하는 조정과정에서 자연환경의 보전도 조정내용으로 할 수 있고 이에 의하여 간접적으로 환경보전의 목적도 확보할 수 있다. 앞서 언급한 일본의 후지산골프장 농약피해등 조정신청 사건에서 중앙위원회는 지하수오염 등의 공해만이 아니라 자연환경의 보전도 조정조항의 대상으로 여러 가지 대책을 강구해야만 한다는 조정을 성립시켰다.<sup>12)</sup>

9) 본 사건 이후에 공해등조정위원회에 우려사건의 신청이 증가하게 되었다고 한다. 榮春彦·谷口敏彦, 公害等調整委員會による山梨・静岡ゴルフ場調停事件の解決, 判例タイムズ, 758호, 81면 이하 참조(최철호, 주 6, 556-557쪽에서 재인용)

10) 최우용, 주 5, 590쪽.

11) 환경분쟁조정법은 "환경분쟁"을 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 건강·재산·정신에 관한 피해 및 일정한 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼으로 정의하고 있기 때문이다(제2조 제1, 2호). 자연환경의 훼손을 이유로 조정신청을 한 사안은 「부산 사하구 을숙도 명지대교 건설에 따른 환경피해 분쟁조정 신청사건」이 유일하다. 이 사건에서 신청인은 환경분쟁조정위원회에 조정신청을 하게 된 것은 명지대교 건설로 인한 생태계 훼손이라는 문제에 대해 양 당사자 주장의 진위를 가려 합당한 조정을 해 달라는 것이라고 신청취지를 밝혔는데 중앙분쟁위는 당사자 간에 합의가 이루어질 가능성이 없다고 인정하여 환경분쟁조정법 제35조 제1항의 규정에 따라 조정을 종결하였다(available at [http://edc.me.go.kr/control/instance\\_view.jsp](http://edc.me.go.kr/control/instance_view.jsp)).

12) 山梨・静岡골프장농약피해등조정신청 사건은 1990년 静岡현의 주민 130명이 골프장 회사를 피신청인으로 하여 골프장 건설에 의해서 지하수가 농약 등에 의해 오염될 우려가 있다고 주장하여 골프장의 건설 중지를 요구한 사건이다. 공해등조정위원회의 조정에서는 이듬해인 1991년 피신청인은 농약의 사용을 회피하

환경분쟁위원회에 의한 환경분쟁해결의 특징으로 흔히 간이신속성, 행정이 가지는 전문성의 활용, 분쟁처리의 유연성·종합성, 실효성이 거론되는데<sup>13)</sup> 여기서 행정이 가지는 전문성의 활용, 분쟁처리의 유연성·종합성은 조정에서 보다 더 그 가치가 심분 발휘될 수 있다. 이 같은 이유에서 분쟁위가 재정(裁定) 중심에서 조정(調停) 중심으로 제도운영 개선을 환경분쟁조정제도 및 조직발전방안의 중장기 추진방안(2010~2016)으로 설정한 것<sup>14)</sup>은 타당하다고 본다.

## 2. 조정에 적합한 실제 사례

환경분쟁은 환경이라는 공공자원의 이용을 둘러싼 다툼에서 비롯되는 경우가 적지 않은데 이런 사건의 경우 조정이 보다 적합한 분쟁해결방법이 될 것이다. 두 가지 사례를 들어본다.

### (1) 지하수 이용을 둘러싼 분쟁

골프장 운영에는 다량의 관개용수가 필요한데 사업자는 상수도보다 상대적으로 저렴한 지하수 이용을 선호한다. 여기서 '지하수'라는 공공자원의 이용을 둘러싸고 다툼이 생기는 것이다. 지역주민들이 종래 생활 및 농업용수로 사용한 지하수가 골프장의 설치·운영으로 인하여 그 양이 부족(고갈)해지고 나아가 오염될 것이라는 우려를 하며 골프장에 반대한다. 반면 사업시행자는 계산식을 적용하여 추정된 지하수 부족량을 제시하며 수량은 넉넉하며 저류지를 설치하고 방류수 수질기준을 강화하면 오염문제는 생기지 않는다고 주장한다. 공공자원이 지하수의 이용에 대한 배타적 권리가 성립될 수 없는 점에다가 향후 발생할 수 있는 피해를 둘러싼 다툼이다 보니, 이 다툼은

기 위한 각종 대책을 강구해야 하고 만약 사용할 경우에는 독성이 낮은 것을 사용하도록 하고, 방제시설로서 저류침수지를 설치하고, 골프장 면적의 5배 이상을 자연림·조성림으로 하는 내용의 조정이 성립하였다(최철호, 주 6, 555쪽(주 14)에서 재인용); 최우용, 주 5, 585쪽(그 밖에 환경분쟁조정사례의 대표적 예에 관해서는 같은 글, 594쪽 이하 참조).

13) 최철호, 주 6, 552쪽.

14) 중앙환경분쟁조정위원회, 「2007년도 국정감사 환경노동위원회 업무보고」, 2007. 10. 25, 19쪽.

권리의 확인·선언이라는 종래의 사법적 방식으로는 해결되기가 쉽지 않다.

경기 여주군에서 골프장설치계획승인처분을 둘러싸고 법적 분쟁이 발생하였다. 지역주민들은 골프장으로 인하여 농업 및 생활용수인 지하수가 고갈될 뿐 아니라 오염될 것이고 또 조명으로 인하여 피해가 생기며, 골프장 출입차량으로 인하여 학생들의 통학안전이 위협받는다 주장하며 위 승인처분을 취소를 구하는 행정소송을 제기하였다.<sup>15)</sup> 2년간의 지리한 심리 끝에 아래와 같은 조정권고안을 당사자들이 수락함으로써 소취하로 사건이 종결되었다.

#### 【 조정권고안 】

##### 1.

가. (1) 이 사건 골프장의 건설, 운영과 관련하여 향후 물 부족시 피고보조참가인이 지하수 관정을 설치한다.

(5) 지하수 관정이 설치되기 전 물 부족으로 인하여 농가 피해가 발생하는 경우에 피고보조참가인이 이를 보상한다.

나. 원고들과 피고는 연 2회 수질 및 토양오염 점검시 환경보존위원회 위원이 참여할 권리를 인정하고 검사기일 지정시에는 지체 없이 적당한 방법으로 통지한다(환경보존위원회 구성: 00초등학교장, 00리 이장..00환경운동연합 사무국장)

다. (1) 이 사건 골프장을 운영함에 있어, 5월부터 11월까지 야간조명 사용을 일몰시간 후 2시간으로 한정하고, 5월부터 8월까지 새벽조명 사용을 일출시간 전 1시간으로 한정한다.

(2) 조명으로 인한 농가피해가 발생하는 경우 피고보조참가인이 보상한다.

라. 피고보조참가인은 골프장 내의 과속방지턱을 방지하고 ... 그 비용은 피고보조참가인이 이를 부담한다.

마. 피고보조참가인은 ...이 사건 골프장의 ... 현재 설치된 안전펜스의 높이를 50% 더 높인다.

##### 2. 이하 생략

15) 수원지방법원 2005구합 4596 골프장설치계획승인처분취소

(2) 하천의 이용을 둘러싼 분쟁

물은 상류에서 하류로 이동하는 자원이면서 특정한 지역이나 개인이 소유할 수 없는 공유자원이다. 물이 이처럼 공공재와 자유재의 성격을 동시에 가지고 있기 때문에 물의 이용이나 오염책임을 놓고 상류와 하류지역 간에 이해갈등이 발생하는 것이다.<sup>16)</sup>

관련사례를 보면 수개의 중소기업체가 김해시 상동면에 공장설립승인신청을 하였다. 그런데 신청지에 인접한 소감천(川)은 낙동강과 합류하는데 소감천의 수계상 상류에는 부산주민들에게 식수를 공급하는 ‘물금취수장’이 있고, 수계상 하류에는 ‘양산취수장’이 있다. 원고인 부산시민들 및 일부 양산시민은 공장설립으로 인하여 식수가 오염될 우려가 있다며 김해시를 상대로 공장설립승인처분의 취소를 구하는 행정소송을 제기하였다. 이 소송에 부산광역시는 원고쪽에 참가하였다. 1심인 법원<sup>17)</sup>은 원고들에게 원고적격이 없다며 소각하 판결을 선고하였다. 그러나 항소심법원<sup>18)</sup> 1심 법원과 달리 수계상 하류에 있는 양산취수장에서 식수를 공급받은 양산시민들에게는 원고적격이 있다며, 위 승인처분을 취소하였다. 현재 이 사건은 대법원에 계류중<sup>19)</sup>인데 당사자들 사이에 아래와 같은 협약체결이 진행 중에 있다.

【 낙동강상수원 보호 등을 위한 공동협약(안) 】<sup>20)</sup>

**제3조(협약내용)** 본 협약의 내용은 다음 각 호와 같다.

1. 00시

- 물금·매리 상수원 수질보전을 위하여 다음 사항을 준수한다.(내용생략)
- 기존공장에 대하여는 환경정비계획을 수립·추진하고 상동하수처리장은 조기완공하여 상동면 일원 오·폐수를 처리하며 취수장하류로 방류한다.

16) 이수영·박영숙, 『환경분쟁조정론』, 경인문화사, 2001, 156쪽

17) 창원지방법원 2006. 11. 2. 선고 2006구합1225 판결

18) 부산고등법원 2007. 6. 29. 선고 2006누5540 판결

19) 대법원 2007두16127

20) 일부 내용을 감하였다.

- 낙동강하류 물금취수장 상류지역 수질보전을 위하여 노력하고 정부의 수변구역지정에 대하여 주민의 참여와 이해 속에서 추진될 수 있도록 노력한다.
- 부산광역시·시민환경단체와 협력하여 낙동강유역환경청이 운영하는 “낙동강하류 상수원 수질개선 협의회”(이하 “협의회”라 한다)에 참여한다.
- 낙동강유역환경청, 부산광역시 등과 협력하여 낙동강 하류 상수원 주변 하천의 공동 수질조사(월 1회)와 유역공동 환경감시단 운영에 참여하는 등 상수원 주변지역 환경보전활동에 적극 노력한다.

## 2. 00시

- 김해시·시민환경단체와 협력하여 낙동강유역환경청이 운영하는 “낙동강하류 상수원 수질개선 협의회”(이하 “협의회”라 한다)에 참여한다.
- 낙동강유역환경청, 김해시 등과 협력하여 낙동강하류 상수원 주변 하천의 공동수질조사(월 1회) 및 환경감시단 운영에 참여하는 등 상수원 주변지역 환경보전활동에 적극 노력한다.
- 낙동강하류 수질개선을 위한 시민환경단체의 의견을 적극 반영하고 생태복원 및 주민교류협력사업에 필요한 예산을 확보하도록 노력한다.

## 3. 00단체

- “낙동강하류 상수원 수질개선 협의회” 구성 및 운영에 참여한다.
- 환경부의 상수원 수질보전시책에 적극 협력한다.
- 낙동강하류 상수원 주변지역 오염감시활동에 적극 노력한다.

만약 위 사건이 공장설립승인처분의 취소사건이라는 개별사건의 처리로만 끝난다면, 분쟁해결이라는 당장의 작은 목적은 달성되겠지만, 낙동강수질보전이라는 보다 큰 목적은 사라지고 만다. 조정을 통한 문제해결이 당사자들에게는 물론 환경보전이라는 대의에 기여하는 결과를 낳을 것이다.

### 3. 조정활성화를 위한 제도적 기반 구축

#### (1) 선행연구

앞서 언급한 바와 같이 중앙분쟁위는 재정(裁定) 중심에서 조정(調停) 중심으로 제도 운영을 개선하겠다고 하고 있으나 이를 위하여 어떻게 제도를 개선하고 운영할 지에 관해서는 구체적으로 언급하고 있지 않다. 한편, 지금까지의 선행연구에서도 조정(調停) 중심으로 제도운영을 위한 구체적인 제안내용은 발견되지 않는다.<sup>21)</sup> 따라서, 이 부분에 초점이 맞춰진 연구가 향후 필요할 것으로 사료되는바, 이 글에서 변호사 시절 필자의 환경소송실무 경험을 기초로 조정을 활성화하기 위하여 구축해야 할 제도적 기반에 대한 몇 가지 제안을 하고자 한다.<sup>22)</sup>

#### (2) 조정의 활성화를 위한 제도적 기반

##### (가) 조정위원회의 전문적·개방적 구성의 필요성

실무경험에 비추어 생각하면 조정의 성공은 조정위원들의 역량에 의존하는 바가 크다. 따라서 조정위원회가 사안에 따라 적절하게 구성되는 것이 조정의 성공을 위한 첫걸음이다.

환경분쟁조정법 제31조의 규정에 의하면 조정은 3명의 위원으로 구성되는 위원회에서 행하는데 조정위원회의 위원은 사건마다 위원회의 위원 중에서 위원장이 지명하게 되어 있다(다만, 판사·검사 또는 변호사의 직에 6년 이상 재직한 자 1명 이상이 포함되어야 한다). 즉, 법은 조정위원회를 분쟁조정위원회의 소속위원들로만 구성

21) 이는 추장민 외, 『환경분쟁조정 기능 강화 등 중장기 발전 방향 연구』, 한국환경정책·평가연구원, 2006.11, 에서도 마찬가지이다.

22) 필자는 환경시민단체에서 환경소송 및 환경정책 제도 개선을 전담하는 조직에 상근 변호사로 4년 6개월 동안 근무한 경험이 있다. 온라인 및 오프라인 형태로 법률상담 실시하였는데 상담인에게 환경분쟁조정위원회에 재정신청을 할 것을 권유한 적이 적지 아니하였으나, 조정신청을 권유한 적은 단 한 번도 없던 것 같다. 왜였을까? 가장 근본적인 이유는 무엇보다도 재정 중심으로 운영되는 환경분쟁조정위원회의 조정의 사 및 조정능력에 대한 신뢰가 없었던 것 같다.

하도록 규정하고 있다. 현재 중앙분쟁위는 위원장을 제외하고 법조인은 3명 비법조인은 5명의 위원들로 구성되어 있다. 이들은 자신의 전공분야에서는 그 능력이 검증된 전문가들이지만, 이 위원들이 조정능력까지도 구비하고 있는지는 별개의 문제이다. 따라서, 조정능력이 객관적으로 검증된 사람을 분쟁위원회 위원으로 추가 임명하든지 아니면 개별사안에 따라 조정능력을 구비한 적절한 외부인사를 당해사건에 한하여 조정위원으로 임명할 수 있는 방안을 마련해 두어야 하는바 조정위원회는 사안에 따라 개방적으로 구성되어야 한다는 측면에서 후자의 방안이 보다 바람직하다고 본다.

(나) 감정(조사)기관의 공정한 선정 및 감정(조사)비용의 적정한 배분의 필요성

이 부분은 앞서 언급한 골프장 사례로 가지고 서술하고자 한다. 조정을 통한 분쟁 해결의 출발은 골프장의 설치운영이 지하수 자원에 어떠한 변화를 일으킬 것인가가 해명되어야 하고, 이 지점에서 감정이 필요하다. 그런데, 조정위원회의 조사권을 규정하고 있는 환경분쟁조정법 제32조는 “조정위원회는 감정인의 출석 및 감정의 요구를 할 수 있다”고 규정하고 있는 같은 법 제38조의 규정과 달리 감정에 관하여 아무런 규정을 하고 있지 않다. 참고로 일본의 경우 조정위원회는 감정인에게 감정을 의뢰할 수 있다고 규정하고 있다.<sup>23)24)</sup>

감정이 분쟁해결에 실질적으로 기여하기 위해서는 두 가지가 선결되어야 하는바 그것은 당사자들이 모두 신뢰할 수 있는 감정기관에 의해 감정이 공정하게 실시되어야 한다는 점과 감정비용을 누가 부담하는가 하는 점이다. 제한된 시간과 비용 하에서 어떤 행위가 자원에 미치는 영향을 예측하는 문제는 쉽지 않고<sup>25)</sup> 따라서 감정기

23) 서원우·최송화, “환경분쟁조정제도의 개발에 관한 연구”, 환경법연구 제7권, 48쪽.

24) 「중앙환경분쟁조정위원회 운영규칙」 제20조는 다음과 같다.

“제20조(감정의 절차) ①법 제38조제1항 제2호의 규정에 의하여 감정인에게 감정을 의뢰할 때에는 감정사항을 개별적·구체적으로 기재하여 서면으로 하여야 한다. ②감정인은 해당분야에 전문적인 학식과 경험을 가지고 있는 자 중에서 알선위원회·조정위원회 또는 재정위원회에서 규칙 별지 제4호 서식에 의거 선정결정하고 당사자에게 통지하여야 한다.”

위 운영규칙 제20조 제1항에서는 재정위원회에서만 감정을 할 수 있는 것처럼 규정하고 있으나, 제2항에서는 조정위원회도 감정의뢰를 할 수 있는 것처럼 상호모순되게 규정하고 있다.

25) 다른 자연자원의 경우도 마찬가지이지만 골프장 설치 및 운영이 지하수에 미치는 영향은 골프장 실제 운

관의 '주관적 해석'에 의존하는 경우가 적지 않다. 여기서 감정기관의 편향성이 작동할 여지가 크다. 편향성이 제거된 감정기관에 의해 지역주민들의 우려가 어느 정도 걸러지고, 그렇게 걸러진 우려를 중심으로 타협을 도출해냄으로서 분쟁을 해결해야 한다. 조정위원회가 당사자가 신뢰할 수 있는 감정기관을 선정할 수 있는 공정한 방안을 마련해야 한다.<sup>26)</sup>

한편, 감정기관의 선정에 앞서 감정비용 부담문제가 선결되어야 한다. 환경분쟁조정법은 조정절차에 필요한 비용은 원칙적으로 당사자가 이를 부담하도록 하고 있다(제63조). 신청인에게 자력이 없는 경우 조사비용을 국고로 부담해야 하는 필요도 있다. 그런데 현실적으로 분쟁위의 예산액<sup>27)</sup>에 비추어 감정비용이 감당하는 것이 어려운 측면이 있다. 따라서, 당사자(특히, 상대적으로 경제적 자력이 있는 피신청인)에게 감정비용의 전부 또는 일부를 부담하게 하는 운영의 묘를 발휘해야 할 것이다. 당사자에게 전부 또는 일부를 부담하는 것이 전혀 근거가 없는 것은 아니다.

서울고등법원 2005나 111771 화해권고결정에서 법원은 소음·진동 평가를 위한 검증감정은 피고 회사의 손해배상책임을 정하기 위한 것으로 피고에게도 이익이 된다<sup>28)</sup>는 이유에서 감정비용의 일부를 부담하게 하였다. 따라서 합리적 이유가 있는 경우(예컨대 정황증거 등에 의하여 인과관계 책임 없다고 단정할 수 없는 경우 분쟁의 적절한 해결을 위하여 필요한 경우) 감정비용의 전부 또는 일부를 당사자에게 부담하게 할 수 있다는 근거규정을 두는 것이 좋을 것이다. 앞서 언급한 바 있는 후지산 골프장 사건에서는 농약 살포와 강우에 의한 농약의 지하수에의 침투에 대한 방지책 등에 관해서 실지 조사를 포함한 고도의 전문적인 조사가 필요했지만 전술한 것과 같은 조사비용의 공비(公費)부담 제도가 있어서 그것을 이용한 상세한 조사가 가능하였고 결국에는 사건 해결에의 계기가 되었다고 한다.<sup>29)</sup>

영하면서 지속적으로 관찰해야지만 합의가능한 '경험적' 결론을 이끌어낼 수 있다.

26) 이 점에 관하여 서원우·최송화, 주 23, 63쪽 참조.

27) 분쟁위의 총 예산액은 14억원 정도로 이 중 '기본사업비'로 책정된 것은 3억 6천에 불과하다. 이와 관련하여 한 연구에 의하면 조정제도가 활성화 방안으로 전문적 조사기관의 설치와 조정위원회 활동예산 확보를 선결과제를 지적하는 유관공무원의 의견이 있었다고 한다(서원우·최송화, 위의 글, 64쪽).

28) 손해배상책임이 전부 또는 일부 인정된다면 비용의 전부 또는 일부를 부담함이 상당하고 책임이 부정된다면 장래의 책임시비에서 해방되는 이익이 있는 것이다.

29) 최철호, 주 6, 555쪽.

(다) 긴급한 보전조치를 권고할 권한의 부여 필요성

조정은 사안에 따라서 상당한 시간이 소요될 수 있다. 따라서, 조정도중에 일정한 보전조치를 취해야 할 필요가 생길 수 있다. 예를 들어 특정 행위가 주민의 건강과 재산에 미치는 영향에 관한 조사결과가 나올 때까지 그 행위를 하지 않는 것이 필요한 경우가 있다. 실무경험을 되돌아보면, 분쟁당사자 사이에 영향조사를 실시하여 그 결과에 따라 다툼을 처리하는 것에 잠정적 합의가 이루어졌음에도 조사기간 동안에 그 행위를 계속 진행해나갈 것인지 여부를 둘러싸고 의견차이가 좁혀지지 않고 다툼이 벌어져 결국에는 분쟁의 평화적 해결에 관한 잠정합의가 결렬되고 물리적 실행사 등 극한 대립으로 치닫는 경우가 적지 않다. 환경피해를 우려하는 주민들은 환경피해의 영향이 있을 수 있으니 조사결과가 나올 때까지 사업 관련 행위를 중단해야 한다는 입장이고, 사업시행자의 입장에서는 조사결과가 나오기까지 최소한 수개월이 소요될 수 있으므로 조사와 병행하여 사업의 계속 시행을 주장한다. 따라서, 조정과정에서 조정위원회는 ‘선 영향조사 후 사업시행’을 인정할 것인지 아니면 ‘영향조사와 사업시행의 병행’을 인정할 것인지(병행결정을 하더라도 어느 범위까지 병행을 인정할 것인지를 결정해야 한다)를 결정해야 한다. 이 결정은 사안에 따라 개별구체적으로 결정할 수밖에 없는데, 결정의 기준은 일본 공해분쟁처리법이 기술하고 있는 기준이 실무적으로 타당하다고 본다.

일본의 공해분쟁처리법은 “조정위원회는 조정 전에 당사자에 대하여 조정의 내용인 사항의 실현을 불능으로 하거나 현저하게 곤란하게 한 행위의 제한 그 밖에 조정을 위해 필요하다고 인정한 조치를 취할 것을 권고할 수 있다”(제33조의 2)고 한다. 따라서, 특정행위가 조정의 내용인 사항의 실현을 불능으로 하거나 현저하게 곤란하게 하는 행위라면 조정위원회는 잠정적으로 그 행위를 중단할 것을 행위당사자에게 권고해야 할 것이다.<sup>30)</sup> 그 밖에 각 당사자들이 조정과정에서 상호약정한 내용을 준수하지 아니하는 경우 조정위원회는 일정한 조치를 위반당사자에게 권고할 수 있을 것이다.

한편, 조정위원회의 보전조치에 관한 권고결정은 당사자의 수락을 전제로 한다는

30) 물론, 이러한 중단의 권고결정은 예상되는 환경피해의 성질, 내용 등과 행위와 우려되는 환경피해와의 인과관계에 관한 개인적 소견에 기초하여 ‘비례적’으로 이루어져야 할 것이다.

점에서 실효성에 의문이 제기될 수 있으나, 조정과정에서 하는 보전조치의 실효성은 조정위원회의 결정에 일방적 구속력을 부여함에 있는 것이 아니다. 그러한 효력부여는 조정의 본질에도 부합하지 아니하고 무엇보다도 그러한 효력을 부여하려면 그에 상응하여 보전조치의 법적 요건을 엄격하게 규정하여야 한다. 이렇게 되면, 보전조치 결정의 유연성은 떨어지고 그 이용도가 현저히 낮아질 것이다.

생각건대, 보전조치 권고의 실효성은 조정위원회의 합리적인 권고내용을 도출해낼 수 있는 능력과 이를 수락하도록 당사자를 설득하는 능력에 달려있다. 조정의 실효성을 보장하기 위해서 긴급한 보전조치를 권고할 수 있는 법적 근거규정을 두는 것이 필요하다.<sup>31)</sup>

#### (라) 행정제도 개선 권고의 필요성

환경분쟁의 발생 원인을 제도의 결함에 그 원인의 전부 또는 일부를 돌릴 수 있는 경우가 있다. 따라서, 단순히 개별사건의 처리를 넘어서서 분쟁발생의 원인을 찾아서 이를 교정하는 것이 필요하다. 환경분쟁의 해결이 단지 당사자들 간의 평화회복에만 초점을 맞출 수 없고, 환경정책에의 반영을 통해 궁극적인 환경문제에 기여해야 하는 것이다.<sup>32)</sup> 이것이 분쟁의 사전예방원리에도 부합하는 것이기도 하다.

일본의 공해분쟁제도의 운영경험에 의하면, 공해등조정위원회의 분쟁해결은 개별의 분쟁을 해결하는데 그치지 않고 분쟁해결을 통해서 얻은 공해방지 시책에 대한 의견을 관계행정기관에 호소하여 분쟁해결의 성과를 직·간접적으로 환경대책 등 관계정책의 추진에 기여하고 있는 경우가 있다고 한다.<sup>33)</sup>

31) 우리 환경분쟁조정법 제18조 제2,3항에서는 “위원회는 분쟁의 조정에 있어서 환경피해의 제거 또는 예방을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계행정기관의 장에 대하여 환경피해의 원인을 제공하는 자에 대한 개선명령, 조업정지명령 또는 공사중지명령등 필요한 행정조치를 취하도록 권고할 수 있다.”고 하며 “권고를 받은 관계행정기관의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.”고 규정하고 있다. 동 조항에 따른 개선명령 등은 환경피해의 원인을 제공하는 자가 누구인지 분명히 확정할 수 있는 경우에 원용가능한 것으로 그렇지 않고 환경피해의 원인이 불분명한 상황에서는 동 규정을 원용할 수 없는 한계가 있다. 또한 이 규정은 제3의 기관을 통한 조치라는 점에서 우회적인 측면이 있다.

32) 이회정, “환경분쟁의 발생배경, 유형 그리고 대책-환경분쟁조정제도의 기능강화의 관점에서-”, 환경법연구 제28권 제1호, 42쪽.

33) 최철호, 주 6, 558쪽(특히 같은 쪽 주 22의 ‘스파이크 타이어 조정신청’ 사건 참조).

최근 2008. 3. 21. 법률 8955호로 개정된 환경분쟁조정법은 “위원회는 그 소관 업무의 수행으로 얻게 된 환경보전 및 환경피해방지를 위한 개선대책에 관한 의견을 관계 행정기관의 장에게 통지할 수 있다”고 규정하였는바(법 제15조의2) 동 규정의 적극적 활용이 기대된다.

### Ⅲ. 환경분쟁조정제도의 선진화 방안, 그 두 번째 과제로서 “재정의 질의 개선”에 관하여

#### 1. 재정의 필요성 및 문제점

재정은 대립당사자 사이에 의견의 불일치가 있는 경우 제3자가 재단을 내려 분쟁 해결을 꾀하는 제도이다. 재정 제도가 마련된 이유는 소송수단보다 신속간이하고 행정위원회의 전문기술적 지식경험을 활용할 수 있으며 입증의 곤란성 때문에 소송보다 직권주의가 강조될 필요성이 있고 당사자 간에 심각한 대립이 있는 경우 조정, 알선 등은 분쟁해결방법으로는 한계가 있기 때문이다.<sup>34)</sup>

재정은 준사법적 절차로 심도 있는 법률상의 검토를 할 수 있도록 재정위원회에 다수 법률전문가가 참여할 수 있도록 해야 한다.<sup>35)</sup> 이에 일본의 공해분쟁처리법은 재정의 준사법적 성격을 고려하여 중앙의 공해등조정위원회에서만 재정을 할 수 있도록 하며<sup>36)</sup>, 또한 공해등조정위원회의 사무국직원 중에 변호사자격을 가진 자가 반드시 들어가도록 하고 있다.<sup>37)</sup>

우리 환경분쟁조정법은 재정위원회에 판사검사 또는 그 직에 6년 이상 재직한 변호사 1인 이상이 위원으로 포함되어야 한다(제36조)고 정하고 있다. 그러나, 현실적으로 재정위원회의 회의는 법률전문가가 아닌 심사관이 작성한 재정(안)을 바탕으로 심의의결이 이루어진다. 이 과정에서 비법조 위원은 말할 것도 없고 법조 위원이라

34) 서원우·최송화, 주 23, 51쪽.

35) 전경운, 주 8, 239쪽.

36) 최우용, 주 5, 580쪽.

37) 최철호, 주 6, 559쪽.

하더라도 ‘비상임’이라는 성격상 법률적 관점에서 재정사안을 정밀하게 검토하는 데에는 현실적 한계가 있을 수밖에 없다. 실제 법조 비상임위원으로 활동하고 있는 강정해 교수는 다음과 같이 말한다: “환경분쟁신청사건의 대부분을 구성하는 재정의 경우 실질적으로 재판과 같은 기능을 가지는데, 이러한 업무의 성격에 비추어 위원회에서 상근하며...법률전문지식을 가지고 총괄적으로 통할하고 지도, 감독하는 자가 필요하다. 지금과 같이 이러한 기능을 간헐적으로 외부의 비상임위원에만 의존하는 것은...한계성을 가질 수밖에 없다”<sup>38)</sup>

다음 재정사례를 통하여 위의 문제점을 인식할 수 있을 것이다.

<사례 1> 경기 용인시 아파트 실내공간 오염물질로 인한 물질적·정신적 피해 재정신청 사례  
 위 사례는 유명한 새집증후군 사건에 관한 재정이다. 중앙분쟁위는 아파트에서 방출되는 오염물질과 신청인의 피부병(이토피 증상)과의 인과관계를 인정하며, 아파트 분양회사(건축주)에 민법 제667조, 제671조 및 환경정책기본법 제31조의 규정에 따라 피해배상을 명하였다.

중앙분쟁위가 배상책임의 근거규정으로 본 민법 제667조는 수급인의 담보책임에 관한 규정으로 이 사안에서 책임의 근거규정으로 삼기에는 적절하지 아니하다. 또한 신청인이 분양받아 소유하는 아파트가 환경정책기본법 제31조의 소정의 ‘사업장등’이라고 볼 수 있는지에 대한 추가해석이 필요하다. 이 사안에서는 신청인 소유 아파트가 환경정책기본법 제31조에서 말하는 ‘사업장등’에 해당하다는 해석을 전제로 하여 동 조항을 책임의 근거규정으로 구성하든지 혹은 민법 제580조의 매도인의 하자담보 책임 법리나 민법 제390조의 채무의 불완전이행에 따른 계약책임의 법리로 손해배상 책임을 근거지우는 것이 타당할 것으로 여겨진다.

<사례 2> 구리시 고속도로 소음 등 피해 사건(03-03-57)

중앙분쟁위는 도로 소음으로 인한 재정신청사건에서 방음벽 설치를 명하는 경우 통상 환경정책기본법 제5조의 규정에 의한 “사업자의 책무” 및 동법 제7조의 규정에

38) 강정해, “환경분쟁조정위원회의 구성 및 조정절차의 개선방안”, 환경법연구 제28권 1호, 91쪽; 강교수는 이 문제점은 법률적 전문성을 가진 상임위원과 심사관의 충원으로 해소가능할 것이라고 한다(같은 글, 96쪽).

의한 “오염원인자의 책임원칙”에 의하여 그 설치책임을 부과한다.

그러나, 방음벽설치명령은 일종의 유지청구의 인용주문이다.<sup>39)</sup> 따라서, “생활환경 피해자는 그 소유권 또는 점유권에 기하여 소음피해의 제거나 예방을 위한 유지청구를 할 수 있다”는 대법원의 확립된 법리<sup>40)</sup>에 따르면, 민법 제205조 또는 214조를 방음벽 설치책임의 근거규정으로 구성해야 한다. 공법규정인 환경정책기본법 제5조 및 제7조의 규정으로부터 직접 사인에게 구체적인 권리가 발생하는 것이 아니므로, 위 규정을 근거로 피신청인들에게 방음벽설치를 명할 수 없다.

## 2. 사건관리시스템의 구축의 필요성

재정은 준수법적 판단이다. 따라서, 재정신청사건은 소송으로의 이행을 염두에 두고 제도를 운영해나가는 것이 필요하다고 본다. 필자는 그 운영방안으로서 사건 선별 및 분류-처리-추적 및 환류 시스템으로 구성되는 「사건관리시스템」을 조심스럽게 제안해본다.

### (1) 사건 선별 및 분류시스템

우선, 사건 선별 및 분류 시스템을 구축하는 것이다. 재정신청사건을 살펴보면, 일정하게 유형화된 사건처리방식에 따라 처리할 수 있는 사건(일단 “간이사건”으로 약칭한다)이 있다. 층간소음이나 공사장소음에 관한 재정신청사건을 대표적 예로 들 수 있겠다. 반면에 (i) 인과관계가 불명확한 사건(오폐수로 인한 어업피해 사건, 새집 증후군이나 전자파와 같은 환경보건 관련 사건, 유해물질을 배출하는 다수의 사업장이 위치한 산업단지 주변에서 발생한 대기오염피해 사건 등)이나, (ii) 다수당사자

39) 오석락, 환경소송의 제문제, 삼영사, 1996, 199-202쪽 및 문광섭, “환경침해에 대한 유지청구”, 환경법의 제문제(상), 법원도서관, 320쪽 참고.

40) 건물의 소유자 또는 점유자가 인근의 소음으로 인하여 정온하고 쾌적한 일상생활을 영유할 수 있는 생활이익이 침해되고 그 침해가 사회통념상 수인한도를 넘어서는 경우에 건물의 소유자 또는 점유자는 그 소유권 또는 점유권에 기하여 소음피해의 제거나 예방을 위한 유지청구를 할 수 있다(대법원 1999. 7. 27. 선고 98다47528 판결; 대법원 2007.6.15. 선고 2004다37904,37911 판결 등 참조)

사이에서 환경피해에 대한 법적 책임관계의 확정이 어려운 사건(도로 소음 피해 사건, 토양오염피해 사건 등)(일단 “난이사건”으로 약칭한다)이 있을 수 있다. 이런 사건들은 위의 층간소음 사건과는 달리 인과관계를 확정하거나 또는 법적 책임을 지우는데 있어 보다 철저한 법적 논증이 요구되므로 달리 분류하여, 달리 처리하여야 할 것(아래에서 언급하는 팀제 방식의 처리 등)이다.

## (2) 사건처리시스템

사건 선별 및 분류시스템에 의해서 ‘난이사건’으로 분류된 사건의 경우 가령 법률전문가와 분야별 환경전문가로 구성된 전문심사관으로 구성된 팀에서 처리하는 것도 한 방법이 될 수 있겠다.<sup>41)</sup> 또는 재정위원회의 심의에 부의하기에 앞서 법률전문가의 검토를 받아서 위원회에 심의서류제출 시 검토의견도 첨부하도록 하는 것도 방법이 될 수 있다. 물론 난이사건은 재정위원회에서 보다 주의 깊게 검토될 수 있도록 ‘분류표시’가 있어야 할 것이다.

한편, 앞서 언급한 바와 같이 재정은 심사관이 작성한 심사보고서를 기초로 심의의결이 이루어지고, 심사보고내용은 큰 수정 없이 재정이유가 된다. 따라서, 심사보고서의 적정한 작성이 무엇보다 중요하다 하겠다. 심사보고서를 작성하는 심사관의 법률적 전문성에 관해서는 앞서 언급한 바와 같고 여기서는 심사보고서의 체제에 관해서 언급하고자 한다.

환경분쟁 유형별 업무처리지침(2004. 10)<sup>42)</sup>에 의하면 심사보고서<sup>43)</sup>는 다음과 같이 작성하도록 되어 있다.

1. 분쟁의 개요  
(가. 당사자 나. 분쟁의 경과 다. 분쟁처리 경과)
2. 당사자 주장

41) 추장민 외, 주 21, 96쪽; 예를 들면, 사실조사 및 인과관계는 환경전문가인 심사관이 규명하고, 피해액 산정과 같이 법률적 판단이 필요한 업무는 법률전문가 심사관이 맡아서 함께 분쟁조정업무를 처리하도록 하는 방향으로 나아가야 한다.

42) 중앙환경분쟁조정위원회, 「환경분쟁 유형별 업무처리지침」, 61-62쪽.

43) 아파트 공사장 소음진동면지로 인한 재산 및 정신적 피해 분쟁조정 신청사건의 심사보고서 예시.

- (가. 신청인 주장 나. 피신청인 주장)
3. 사실조사결과  
(가. 분쟁지역 개황 나. 피신청인 공사현황 다. 관할구청의 공사현장 지도점검 결과 라. 소음진동도 및 먼지)
  4. 인과관계 검토  
(가. 소음으로 인한 정신적 피해 나. 진동 다. 먼지)
  5. 배상수준 검토  
(가. 배상기준 나. 배상액)
  6. 재정문(안)

재정신청은 피신청인에게 배상책임을 명할 것을 구하는 신청이다. 재정이 준사법적 판단이라면 신청취지에 따라 피신청인에게 책임이 인정되는지 아닌지, 책임이 인정된다면 어떠한 내용의 책임인지, 또 책임의 정도는 어떠한지에 대해서 판단, 결정 해주어야 한다. ‘체제(들)’가 사고를 지배하고 행동을 결정할 수 있다. 재정에서 인과관계의 판단이 중요한 것은 사실이지만 궁극적 판단사항은 피신청인의 책임 및 그 범위이다. 그런데, 심사보고서의 체제는 심사관의 사고를 인과관계에 집중하게 하는 반면 책임에 관한 법적 판단을 상대적으로 소홀히 하게 할 수 있다. 이는 피신청인이 2명 이상인 경우 법적 책임을 지움에 있어 법적용을 잘못 하는 원인이 될 수 있다.

<사례 1> 부천시 서울외곽순환고속도 소음피해 재정사건(02-3-338)

중앙분쟁위는 야간 소음도 65dB(A)이상의 아파트에 거주하는 신청인에 대하여 피해배상을 인정하고, 아파트의 등가소음도(주·야간)가 65dB(A)미만이 되도록 고속도로 및 지방도에 대해 각각 방음벽 설치 등 방음대책의 필요성을 인정하였다. 이에 토지공사에 대해서는 민법 제750조 및 제780조에 의하여, 도로공사에 대해서는 환경정책기본법 제7조 및 민법 제758조에 의하여, 분양회사에 대해선 민법 제667조, 제671조의 규정에 의하여 위와 같은 책임이 있다며, 연대하여 피해를 배상하고 방음대책을 강구할 것을 명하였다.

그런데, 법원은 분양회사의 책임에 대해서 아파트에 대하여 사용승인이 난 후 순

환고속국도가 확장개통된 사실에 비추어 소음 발생의 책임을 지우기 어렵다고 판시 하거나<sup>44)</sup>, 현실적으로 정해진 부지 위에 아파트 건설해야 하는 회사로서는 현실적으로 소음원으로부터 충분한 이격거리를 두는 등의 방법으로 외부 소음도를 줄이는 방법에는 한계가 있고 아파트 공급한 이후에 주변 소음환경의 변화를 예측하는 것도 현실적으로 매우 어렵다며 공급할 당시(입주시점)을 기준으로 소음도가 수인한도를 넘는 경우에만 손해를 배상할 책임이 있다고 판시하였다.<sup>45)</sup>

<사례 2> 남양주시 주유소 토양오염 양식장 피해 재정신청 사건(02-3-20)

신청인은 신청인이 운영하는 미꾸라지 양식장 인근에서 주유소를 운영하던 피신청인이 폭우 시 잡폐유를 양식장쪽으로 유출하여 미꾸라지를 폐사시켰다며, 주유소 운영자와 소유자 모두를 피신청인으로 하여 손해배상의 재정신청을 하였다. 이 사건에서 주유소 소유자는 양식장 피해분쟁은 신청인과 주유소 운영자 간에 해결되어야 할 사안이라고 주장하였다. 그러나, 중앙분쟁위는 피신청인들은 연대하여 신청인에게 손해를 배상을 해야 한다고 명하였다.

그런데, 민법 제750조의 일반불법행위책임에 의해서도, 같은 법 제758조의 공작물 책임법리에 의해서도, 환경정책기본법 제31조에 의해서도<sup>46)</sup> 혹은 토양환경보전법 제10조의<sup>47)</sup>에 의해서도 주유소 소유자에게 주유소 운영자와 연대하여 책임을 지을 수 없다고 본다.

이처럼, 중앙분쟁위는 인과관계가 인정되면 피신청인들이 환경피해를 일으킨 원인 행위와 개별구체적 어떻게 관련되었는지를 엄밀히 따지지 아니한 채 연대책임을 부

44) 의정부지방법원 2004. 9. 10. 선고 2003가합7712 판결.

45) 서울중앙지방법원 2007. 6. 26. 선고 2004가합21140 판결.

46) “사업자가 아닌 자에 대하여는 위 규정에 근거한 무과실책임을 물을 수 없게 된다(김홍균, “환경정책기본법 개정방향-분쟁조정 및 피해구제-”, 환경법연구 제23권 1호, 86쪽).

47) 토양환경보전법 제10조의3(토양오염의 피해에 대한 무과실책임) ①토양오염으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 오염원인자는 그 피해를 배상하고 오염된 토양을 정화하여야 한다. 다만, 토양오염이 천재지변 또는 전쟁으로 인하여 발생한 경우에는 그러하지 아니하다. ②오염원인자가 2인 이상 있는 경우에 어느 오염원인자에 의하여 제1항의 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 오염원인자가 연대하여 배상하고 오염된 토양을 정화하여야 한다.

과하는 경우가 종종 발견된다. 1차적 원인은 심사관의 법적 전문성의 부족에 있겠지만, 인과관계 중심으로 사건을 분석, 평가하도록 만드는 심사보고서의 체제에도 일부 원인을 돌릴 수 있다고 본다. 따라서, 심사보고서의 체제를 『4. 인과관계 검토 5. 배상수준 검토』에서 『4. 책임에 관한 판단 5. 책임범위에 대한 판단』으로 변경하는 것이 좋다고 생각한다.

### (3) 사건 추적 및 환류 시스템

재정결정에 불복하여 소송으로 이행한 사건의 경우 재판결과를 추적하여 그 결과를 향후 재정운영에 참고삼아야 할 것이다. 재판에서 재정결정이 수용되었는지(어떤 형식으로; 판결로, 화해로 또는 강제조정으로) 또 어느 정도 수용되었는지(손해배상 청구와 방음대책 등이 둘 다 인용되었는지, 또 인용된 손해배상 액수는 어느 정도인지), 수용되지 않고 결론이 달라졌다면 어떤 이유에서 법원은 달리 판단하였는지를 분석, 파악하여야 한다. 그리고 재판결과를 향후 재정결정에 참고해야 할 것이다.<sup>48)</sup>

## 3. 환경피해 평가방법 및 배상액 산정기준의 주기적 재검토

환경피해의 평가방법 및 배상액 산정 기준이 합리적으로 정해지면 사건처리가 보다 신속하고 효율적으로 이루어질 것이고 당사자의 승복률도 제고될 것이다. 재정에서 결정된 배상액과 법원에서 인정된 배상액과 차이를 분석한 연구<sup>49)</sup>에 의하면 법원에서 결정하는 손해배상액은 평균적으로 배상액의 88% 수준에서 결정되는 것으로 나와 있다. 그런데, 축산물 피해의 경우를 보면 법원은 배상액보다 무려 225.3%나 많은 손해배상액을 결정하였고 농작물 피해는 30.9% 가장 낮은 수준을 보이고 있다고 한다.<sup>50)</sup> 이런 점에서 중앙분쟁위가 『구조물의 일조방해로 인한 농작물 등의 피해

48) 재정결정에 불복하여 소송으로 이행한 사건의 재판결과를 살펴보면, (2004년부터 2006년까지 기준) 76건 중 재정결정이 인용된 수는 37건, 결정이 기각된 수는 7건(나머지는 진행 중)이다(2007년도 환경노동위원회 국정감사요구자료, 2007.10. 137쪽 참고).

49) 이강석, 『환경분쟁조정제도의 개선방안 연구: 조정사례 중 민사소송을 중심으로』, 연세대학교 석사학위논문(2005. 12).

평가에 관한 연구(송규동 외)의 결과를 바탕으로 피해의 평가방법 및 배상액 산정 기준을 수립하려는 시도는 적절하다 하겠다.

한편, 일단 수립된 환경피해 평가방법 및 배상액 산정 기준도 사회경제적 변화에 맞춰 그 합리성을 계속적 검토해나가야 한다. 최근 중앙분쟁위는 소음·진동·먼지·악취·일조 배상액의 불만족 등 제도이용의 만족도를 높이기 위하여 평가방법 및 배상액 산정 기준의 현실성과 합리성을 검토하고 그에 따라 개정안 마련할 목적으로 연구용역<sup>51)</sup>을 발주한 바 있다. 환경피해 평가방법 및 배상액 산정 기준의 합리성을 유지하기 위하여 일정 기간 단위로 주기적으로 평가하는 시스템(주기적 평가시스템, Periodical Review System)을 구축해야 할 것이다.

50) 이강석, 위의 논문, 75쪽; 농작물 피해는 모두 구조물의 일조방해에 의한 작물 피해로 인고관계 규명이 상대적으로 어렵고 사회적 인식이 아직 낮기 때문인 것으로 판단된다고 한다.

51) 서울대 환경소음진동연구센터, 『환경피해 평가방법 및 배상액 산정 기준의 합리적 조정방안 연구』, 2007.

## 참고문헌

### 논문

- 강정혜, “환경분쟁조정위원회의 구성 및 조정절차의 개선방안”, 환경법연구 제28권 제1호
- 김홍균, “환경정책기본법 개정방향-분쟁조정 및 피해구제-”, 환경법연구 제23권 1호
- 서원우·최송화, “환경분쟁조정제도의 개발에 관한 연구”, 환경법연구 제7권 이희정, “환경분쟁의 발생배경, 유형 그리고 대책-환경분쟁조정제도의 기능강화의 관점에서-”, 환경법연구 제28권 제1호
- 전경운, “환경분쟁조정제도의 현황과 문제점”, 환경법연구 제26권 3호
- 조홍식, “대안적 분쟁해결제도(ADR)의 경제학-환경분쟁조정제도에 대한 평가를 중심으로-”, 서울대학교 법학 제47권 제1호
- 최병록, “우리나라 환경분쟁조정제도의 현황과 발전방안”, 환경법연구 제29권 제2호
- 최우용, “일본 환경분쟁조정제도의 내용과 과제”, 공법학연구 제5권 제3호
- 최철호, “일본의 공해분쟁처리제도”, 공법학연구 제5권 제2호
- 홍준형, “환경분쟁조정제도의 실효성 및 실효성 제고방안에 대한 고찰”, 환경법연구 제28권 1호

### 단행본·학위논문·기타

- 이수영·박영숙, 『환경분쟁조정론』, 경인문화사, 2001, 156쪽
- 이강석, 『환경분쟁조정제도가 개선방안 연구: 조정사례 중 민사소송을 중심으로』, 연세대학교 석사학위논문, 2005. 12
- 추장민외, 『환경분쟁조정기능 강화 등 중장기 발전 방향 연구』, 한국환경정책·평가연구원, 2006. 11

<Abstract>

Legal tasks for the advancement of ‘Environmental Disputes Adjustment’ institution

Park, Tae Hyun

I think that two legal tasks should primarily be dealt with for the advancement of ‘Environmental Disputes Adjustment’ institution in Korea. One of them is to revitalize “Mediation”. For that, mediation committee first of all needs to be made up with ‘openness’ and it is necessary for environmental impact inspector to be appointed through a fair way and for inspect-expense to be allocated appropriately between parties concerned and furthermore, a power is to be endowed to mediation committee to give a order of temporary injunction when urgently necessary.

The other is to enhance the quality of arbitration. For this purpose, I suppose that the institution of “Cases Manage System” that will be composed of three sub-system called as ‘case selecting · classification-treatment-tracing · feedback’ needs to be introduced. Moreover it is necessary for Periodical Review System to be introduced so that assessment methods of environmental damages and criterion for calculating of indemnities can be reviewed periodically to ensure that cases are dealt with rapidity and effectiveness.

주 제 어 환경분쟁, 조정, 재정, 사전예방적 분쟁해결, 환경분쟁조정법

Key Words Environmental disputes, Mediation, Arbitration, Preventive disputes resolution, Environmental Disputes Adjustment act