

海洋汚染 紛爭調停制度의 活性化 方案에 관한 小考*

A Study on the Activation Methods of the Marine Pollution Conflict Adjustment System

설 계 경**
Seol, Kye-Kyoung

목 차

- I. 序 說
- II. 海洋汚染被害의 救濟方法
- III. 海洋汚染 紛爭調停制度
- IV. 外國의 海洋汚染紛爭 調停制度
- V. 海洋汚染紛爭 調停制度의 問題點 및 活性化 方案
- VI. 結 語

국문초록

환경오염은 육지뿐만 아니라 해양에 이르기 까지 심각해지고 있다. 특히 바다는 해양오염이란 개념 자체가 형성될 정도로 해양의 오염은 심각해지고 있다. 이러한 환경오염피해에 대한 구제책으로는 사법적 구제 및 공법적 구제 등이 있으나 해양환경오염 원인에 대한 인과관계의 입증문제, 시간과 비용이 많이 소요되는 등의 어려움이 있다. 이와 같은 단점을 보완하기 위한 제도가

논문접수일 : 2011. 12. 27

심사완료일 : 2012. 01. 21

게재확정일 : 2012. 01. 25

* 본 논문은 2011년도 영산대학교 교내연구비지원에 의하여 연구되었음.

** 법학박사·영산대학교 법률학과 교수

환경분쟁조정제도이다. 그러나 환경분쟁조정제도는 전체적으로 보면 환경분쟁 해결에 크게 기여하였다고 하지만 부분적으로 보면 해양오염분쟁조정에는 거의 기여하지 못하고 있다.

환경분쟁조정제도가 갖는 특징을 고려할 때 분쟁조정의 신청은 앞으로 더욱 증가될 것이 예상된다. 따라서 환경분쟁의 적극적인 해소를 위하여 이미 발생한 환경오염피해구제 위주에서 예상피해 분쟁조정제도를 적극 활용하여 피해발생의 사전예방기능을 강화하고, 환경분쟁의 성격에 적합한 합리적인 해결을 도모할수 있는 독자적인 분쟁처리제도로 발전시켜야 할 것이다. 이에 따라 해양오염분쟁조정제도도 더욱더 활성화 하여 발전시켜야 할 것이다.

환경분쟁조정위원회에서는 이러한 부분을 보완하기 위해 재정기능의 일부를 위임하여 지방위원회의 처리 사건을 늘리고, 사무국 등의 설치를 유도할 계획을 추진하고 있다. 하지만 지방주민들이 중앙과 지방을 별개의 조직으로 인식하고, 중앙으로만 분쟁조정을 신청하려는 인식이 변화될 정도의 보완은 아니라는 한계가 있다.

따라서 본고에서는 환경부내 독립적인 분쟁조정위원회로 위상 강화, 지방조정위원회의 활성화, 공해상담원제 도입 등의 제도적 보완을 제시했다.

주제어 : 해양오염, 분쟁조정위원회, 분쟁조정제도, 환경피해, 연방수질오염관리법

1. 序 說

1960년대 이후 고도의 경제성장과 지속적인 발전에 따라 국민생활수준이 급속도로 향상되었으나, 그로 인해 발생하는 각종 오염물질로 인하여 대기오염, 수질오염, 소음·진동 등 환경오염이 국민생활상의 환경권을 침해하고 있다.¹⁾

1) 환경권이란 인간이 건강하고 쾌적한 생활을 영위하기 위하여 필요한 조건을 갖춘 환경을 누릴 수 있는 권리이다. 이는 인간의 생존권적 기본권의 하나로, 환경침해를 거부할 수 있는 배타적 권리이므로 환경오염 배제 및 예방청구를 할 수 있다. 1960년대 이후에는 급격한 산

이러한 오염은 육지뿐만 아니라 해양에 이르기 까지 심각해지고 있다. 특히 해양의 경우, 과거에는 그 자체의 자정능력으로 인하여 육지로부터 여러 가지 물질이 해양에 유입되어도 거의 오염되지 않았다.²⁾ 그러나 최근의 경우 바다는 해양오염이란 개념 자체가 형성될 정도로 해양의 오염은 심각해지고 있다.³⁾ 해양오염은 여러 가지의 원인이 있으나 특히 사고로 인한 오염이 많이 발생하고 있으며, 이러한 요인으로 인한 해양오염피해는 산업화에 따라서 계속하여 증가하고 있는 추세이다. 영광원자력발전소의 온배수 피해, 울진원자력발전소의 온배수 피해, 광양만권 어업인 피해, 양양국제공항건설로 인한 해양토사유입에 따른 피해 등이 같은 해에 제기되어 그 해에는 해양오염분쟁이 일 년 내내 사회적인 이슈가 된 적이 있었다.

특히 1960년대부터 현재까지 농업용지, 공업용지 등으로 연안해역의 엄청난 면적이 간척매립사업용으로 이용되었고, 앞으로도 계속하여 연안지역이 매립될 예정으로 있다. 이러한 매립은 공사 중 혹은 그 이후에 해양오염으로 인한 피해가 증가할 개연성이 높음을 반증하고 있다. 오랫동안 사회적인 논쟁의 대상이 된 새만금 간척사업도 해양오염을 야기한 대표적인 간척사업이다. 이러한 점을 고려한다면, 향후 연안해역에 대한 매립이 계속되는 한 해양오염으로 인한 피해의 분쟁은 점차 증가할 것으로 예상된다.

이에 따라 그 해결방법에 관하여도 문제가 되는 바, 해양오염분쟁을 해결하는 방법으로는 당사자가 개인적 접촉을 통하여 해결하는 방법과 손해배상청구, 중지청구 등 민사소송을 통한 사법상 및 행정쟁송·국가배상·손실보상 등 일반 행정구제법상의 권리구제제도를 비롯하여 헌법소원·청원 등 각종의 공법적 권리구제수단이 있다. 그러나 해양오염분쟁은 다른 분쟁과는 달리 그 원인과 내용이 복합적이어서 개인적 접촉이나 민원처리방식으로 해결하기가

업화로 환경오염이 인간의 생활환경을 파괴할 위기에 이르렀으며, 이에 대응하여 1972년 스웨덴 스톡홀름의 '국제연합 인간환경선언'에서 "인간은 품위 있고 행복한 생활을 가능하게 하는 환경 속에서 자유·평등과 충족할 만한 수준의 생활을 향유할 기본적 권리를 가진다"고 명시함으로써 환경권이 인간의 기본적 권리임을 선언하였다.

- 2) 정선덕, "우리나라의 해양공해의 실태와 분규대책", 「인권과 정의」 제15호, 대한변호사협회, 1989.2, 70면.
- 3) 이상돈, "선박의 운송에서 발생하는 해양유류오염의 국제적 규제", 「해법회지」 제7권 제1호, 한국해법학회, 1985, 52면.

사실상 곤란할 뿐만 아니라 피해자에게 적절한 보상이 이루어지지 못하는 등 문제점이 있다. 또한 법원에 제소할 경우 시간·비용의 문제뿐 아니라 인과관계의 입증책임 등 절차상의 문제로 피해구제제도로서의 실효성이 떨어지는 한계가 있다. 따라서 이에 대체하는 대체적 분쟁해결수단⁴⁾으로서 전문성과 독립성을 가진 행정기관에 의한 신속하고 효율적인 분쟁조정제도⁵⁾가 필요하다. 우리나라는 1990년 8월 1일 환경오염피해분쟁조정법이 제정되었고, 1997년 8월 25일 환경분쟁조정법으로 개정되어 현재 실시되고 있다.

본고에서는 해양환경분쟁과 관련하여 현행 환경분쟁조정법과 외국의 해양환경분쟁해결수단을 비교 검토하여 현행 해양오염분쟁제도의 문제점과 활성화 방안에 관하여 고찰하고자 한다.

II. 海洋汚染被害의 救濟方法

1. 공법적 구제

공법적 구제수단으로는 ① 국가의 환경권침해에 대한 국민의 권리로서는 환경권침해행위 배제청구권이나 손해배상청구권 및 환경권침해예방청구권이 있으며(이는 환경행정소송과 국가배상제도⁶⁾와 관련된다), ② 사인에 의한 침

- 4) 대체적 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution : ADR)는 흔히 '민사사법의 민영화'(privatization of civil justice)라고 표현되며 미국에서는 대체적 분쟁해결제도의 특징으로 ① Informalization(엄격한 형식이나 절차의 지양), ② Delegalization(법률보다 조리·상식), ③ Deprofessionalization(직업법관이 아닌 시민의 관여)를 들고 있다(이시윤, 「신민사소송법」, 박영사, 2002, 17면).
- 5) 박균성/함태성, 「환경법」, 박영사, 2010, 643면: 분쟁해결수단으로서의 조정의 장점은 ① 소송에 비하여 값싼 비용으로 신속하게 분쟁을 해결할 수 있다는 점이며, ② 상호양보에 의한 화해로 결말이 나므로 이웃 간의 분쟁 등에서는 분쟁해결후의 후유증이 비교적 경미하여 분쟁당사자간의 원래의 인간관계로 회복하기가 쉽다는 점이다(손한기, “중국의 인민조정제도에 관한 연구”, 「비교사법」 제10권 제3호, 한국비교사법학회, 2003.9, 2면).
- 6) 환경보전을 위한 계획이나 각종 규제명령 등에 의하여 특별한 희생이 가해진 경우에 즉, 공익상 반드시 필요한 시설이 적법하게 설치 가동되었으나 필연적으로 환경오염이 유발되어 특정개인이 희생을 치른다면 그 희생에 대해서 전체적인 공평분담의 원칙에 따라 손실보상이 이뤄져야한다(김성수, “환경관련 절차법·보상법·쟁송법의 입법정책과 과제”, 「고시계」,

해에 대한 국가보호요구권과 사인에 의한 환경침해를 배제·방해해 줄 것을 요구하는 권리로서, 국가의 환경보전의무의 태만으로 침해가 발생하였을 때에는 사법적 구제에 의한 구제뿐만 아니라 국가도 연대하여 책임을 부담해야 하는 것이다(그 책임의 형태는 환경소송제도, 국가배상제도, 환경분쟁조정제도 및 환경오염건강피해보상제도 등으로 나타난다). ③ 생활환경조정청구권은 환경급부적인 생존배려를 요구하는 권리로서 국가에게 각종 행정규제나 경제적 유도책의 실시를 의무지우는 것이며, 이러한 의무의 불이행으로 환경침해결과가 발생하였을 때, 위의 구제수단 이외에 헌법소원의 제거나 청원권의 행사 혹은 정치적 방법을 통하여 주장할 수 있는 것이다.⁷⁾

2. 사법적 구제방법

사인의 행위가 다른 사인의 권리를 침해한 경우 권리구제에 적용될 수 있는 법은 원칙적으로 민법이다. 종래에는 환경침해로 인한 피해의 구제에 관하여는 이를 물권법의 상린관계로 보는 경향도 있었는데,⁸⁾ 이는 주로 가해자의 무과실 책임을 묻기 위함이었다. 그러나 법원의 판례가 가해자의 과실을 어느 정도 완화하여 인정하여 왔을 뿐만 아니라 일부 분야에서 무과실책임이 규정됨에 따라 상린관계에 근거한 확설은 그 적용영역이 축소되었다. 따라서 환경침해에 대한 사법상의 구제는 불법행위로 인한 손해배상청구⁹⁾에 관한 규정을 통한다는 것이 지배적 견해가 되었다.¹⁰⁾ 그러나 환경피해 현상의 독특한 성

국가고시학회, 1993.3, 111면.

7) 허영, 「헌법이론과 헌법(중)」, 박영사, 1997, 153-154면.

8) 김기수, “공해의 사법적 구제의 방향과 상린관계법적 구성”, 「환경법연구」, 창간호, 한국환경법학회, 1979, 132- 137면.

9) 불법행위에 의하여 이미 발생한 손해에 대해서는 손해배상을 통해서 구제받는 것이 일반적이다. 여기에서 손해란 피해자가 누리고 있던 보호법익에 대한 침해를 말하는 바, 즉 피해자의 생명·신체에 가해진 침해, 자유· 명예· 정조· 사생활· 가족관계에 가해진 침해, 피해자 소유의 물건이나 기타의 권리에 가해진 침해, 피해자의 안정된 생활환경에 가해진 침해 등을 의미한다.

10) 구연창, “환경오염피해의 사법적 구제 재조명”, 「환경법연구」 제11호, 한국환경법학회, 1989, 157면.

격, 즉 오랜 시간이 지나서 피해가 나타나며 그 피해 자체가 만연적이라는 것 등은 불법행위의 구성요건 중 가해자의 행위와 피해 사이의 인과관계의 문제와 관련하여 매우 어려운 문제를 야기하고 있다.

다른 한편으로 환경오염에 의한 침해가 계속적인 침해라는 점에서 현재 발생하고 있거나 발생할 우려가 있는 장래의 피해구제를 위해서는 유지청구¹¹⁾가 논의되고 있다. 이것은 환경침해현상의 성격이 지속적이라는 점에서, 그리고 일단 피해가 발생하면 그 손실이 단순한 금전배상으로 회복할 수 없는 생명과 건강에도 미칠 수 있다는 점에서 필요성이 논의되고 있다.¹²⁾

Ⅲ. 海洋汚染 紛爭調停制度

1. 의의 및 특징

가. 의의

환경분쟁조정법은 '환경분쟁'을 환경피해에 대한 다툼과 환경기술개발및지원에관한법률 제2조제2호의 규정에 의한 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼이라고 정의한다. 여기서 '환경피해'라 함은 사업활동 기타 사람의 활동에 의하여 발생하였거나 발생이 예상되는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 악취, 자연생태계파괴, 일조방해, 통풍방해, 조망저해 그 밖의 대통령령이 정하는 원인¹³⁾으로 인한 건강·재산·정신에 관한 피해를 말한다.

11) 유지청구란 현재 진행 중이거나 장래 발생할 가능성이 있는 환경침해에 대하여 위해행위의 중지 또는 예방을 청구하는 것을 말한다. 이와 같은 유지청구는 일정한 작위 또는 부작위를 청구하는 것을 주된 내용으로 한다. 작위청구는 소위 개선명령을 구하는 것으로 방지시설의 설비 또는 철거 등이 주된 것이며, 부작위청구는 대체로 금지명령을 청구하는 것으로 시설물의 설치금지나, 악취, 오수물 배출 등의 금지가 주된 것이다.

12) 실무상으로 유지청구의 대부분은 가처분의 형태를 취하는데, 기껏해야 일조·소음·통풍·조망 등 제한된 범위에서의 방해금지 가처분이 대부분이고, 손해배상을 함께 청구함이 일반적이다(김홍균, "환경오염피해에 대한 사법적 구제의 효율성 제고방안", 「인권과 정의」 제294호, 대한변호사협회, 2001, 126~127면).

다만, 방사능오염으로 인한 피해를 제외한다(제2조 제1·2호).

환경분쟁조정제도는 환경피해로 인한 분쟁이 발생하였을 경우에 행정기관이 당사자의 이해를 구하고 서로 양보케 하여 분쟁의 성립을 주선한다. 또한 필요한 경우에는 행정기관의 의사를 밝혀 당사자를 설득하고, 이를 통하여 분쟁을 해결하는 행정상 구제제도의 한 유형으로서 환경분쟁의 해결에 행정권을 개입시킨 행정상의 절차이다.¹⁴⁾ 공해시대에는 공해피해의 구제라는 형태로 분쟁을 해결하려는 것이 중심과제였다면, 오늘날 환경시대에서 사회의 제반이익과 조정이 분쟁처리의 중심과제로 설정되고 있다. 법이 환경분쟁에 관하여 재판외적인 분쟁조정을 제도화한 데는 이와 같은 구제에서 조정이라는 인식의 전환이 그 배경을 이루고 있다.¹⁵⁾

이러한 환경분쟁조정제도는 피해자가 분쟁조정¹⁶⁾을 신청하면 적은 비용과 간편한 절차를 통하여 소송외적인 방법으로 신속하고 공정하게 해결하도록 하는 제도이다. 따라서 준사법적인 분쟁해결기능을 가진 행정위원회에 의해서 환경피해를 소송외적 방법으로 해결하려는 취지에서 환경분쟁조정법이 제정¹⁷⁾ 되어

- 13) 대통령령이 정하는 원인이라 함은 동법 시행령 제2조에서 “광물채굴로 인한 지반침하를 제외한 진동이 그 원인 중의 하나가 되는 지반침하”로 규정하고 있다.
- 14) 권용우, “환경분쟁조정제도의 효율화”, 『환경법연구』 제2권, 1980.5, 53~54면; 최정주, “환경오염피해분쟁조정제도의 개선방향”, 『입법조사월보』 230, 국회사무처, 1994.6, 51면.
- 15) 南博 方, 『紛争の行政解決手段』, 有斐閣, 1993, 30頁.
- 16) 분쟁해결수단으로서의 특히 조정은 ① 소송에 비하여 값싼 비용으로 신속하게 분쟁을 해결할 수 있으며, ② 상호양보에 의한 화해로 결말이 나므로 이웃 간의 분쟁 등에서는 분쟁해결후의 후유증이 비교적 경미하여 분쟁당사자간의 원래의 인간관계로 회복하기가 쉬운 장점이 있다(손한기, 전개논문, 2면).
- 17) 환경정책기본법 제29조와 제30조는 정부에 환경분쟁의 조정과 피해구제에 대한 방법을 강구할 의무를 부과하고 있는데, 이에 따라 환경분쟁조정법이 제정되었다. 그러나 환경정책기본법은 환경정책에 관한 기본법으로서 실제 동법 제11조 제2항 사전환경성검토제도와 제31조의 환경오염피해에 대한 무과실책임의 규정만이 실제법적 효력을 갖고, 이외의 규정은 개별환경법의 해석상의 지침 또는 입법정책적 방향제시의 정도의 기능을 갖는다고 이해할 수 있다. 즉 환경정책기본법은 환경입법과 정책에 관한 선언적 규정이라고 할 수 있는데, 동법 제5절에서는 분쟁조정과 피해구제라는 표제하에 제29조(분쟁조정), 제30조(피해구제), 제31조(환경오염의 피해에 대한 무과실책임)를 규정하고 있다. 이를 보면 분쟁조정과 관련하여서 환경분쟁조정법의 입법을 하도록 하고 있으며, 또한 피해구제와 관련하여서는 무과실책임을 인정하는 가치 환경책임법의 입법을 요구하는 것으로 볼 수 있다. 그런데 1990년에 환경분쟁조정법을 제정하고 가치 환경책임법을 제정하지 않은 것은 잘못으로 생각하며, 이에 따라 동법 제31조의 사업장 등의 무과실책임을 인정하는 규정의 문제점과 기타 환경

시행되고 있다. 이 법에서는 환경분쟁조정위원회의 알선¹⁸⁾·조정¹⁹⁾·재정²⁰⁾에 의하여 환경침해로 인한 피해에 대해서 신속하고 간단한 해결을 피해자에게 제공하고 있다.²¹⁾ 요컨대, 환경오염 피해배상은 민사재판의 경우는 소송기간이 너무 길고, 피해자인 원고가 인과관계의 입증을 하기가 곤란하다. 따라서 보다 손쉬운 방법으로서 준사법적 분쟁해결 기능을 지닌 환경분쟁 조정위원회가 적극적인 개입을 하여 당사자간의 분쟁을 원만히 해결하도록 하는 것이다.²²⁾

나. 해양오염분쟁의 특성

(1) 인과규명의 장기성

해양오염의 분쟁이 발생하면 관련사건 뿐만아니라 다른 사건도 인과관계의 규명에 보통 1년 이상이 소요된다. 그 이유로는 우선, 해양에 피해를 주는 원인행위가 일시에 발생하지 않고 장기간에 걸쳐서 발생하기 때문이다. 즉, 가해행위로 인한 그 반응을 가해기간에 따라 조사하여야 하고, 또한 그 가해행위로

책임에서 문제되는 인과관계의 입증완화의 문제, 정보청구권, 손해배상액의 최고액제한 문제, 손해배상의 이행을 담보하기 위한 제도적 장치의 해결을 위하여 가칭 환경책임법의 제정이 절실히 요구된다고 할 것이다(전경운, "환경분쟁조정제도의 현황과 문제점", 「환경법연구」 제26권 제3호, 한국환경법학회, 2004.9, 223면).

- 18) 알선이란 알선위원이 당사자간의 분쟁의 자주적 해결을 원조하고 촉진하기 위하여 당사자간의 교섭과 상의가 원활하게 진행되도록 중개하는 절차를 말하며, 알선이 주효할 경우 분쟁당사자간의 민법상의 화해계약 체결이라는 결과를 가져올 수 있다(홍준형, 「환경법」, 박영사, 2005, 409면).
- 19) 조정은 제3자인 조정위원회가 특정 분쟁에 대하여 법정절차에 따라 당사자 쌍방의 합의를 유도하는 제도이다(오세덕/황재영, "행정부의 대체적 분쟁해결제도에 관한 연구-환경분쟁조정제도를 중심으로-", 「경희행정논집」 12, 경희대학교행정대학원, 1999.2, 9면).
- 20) 재정이란 환경분쟁에 관하여 재정위원회가 소정의 절차에 따라 법적 판단을 내려 분쟁을 해결하는 제도를 말한다(전영길, "환경분쟁조정제도의 현황과 앞으로의 개선과제", 「인권과정의」 제219호, 대한변호사협회, 1994.11, 57면).
- 21) 환경침해에 대한 직접적인 피해배상제도는 아니지만 발전소주변지역지원에관한법률이 제정되어서 발전소사업자로 하여금 주변지역 주민에게 발전소주변지역 지원사업에 사전에 지원금을 지급하도록 하고 있는데, 이것도 환경침해를 예상한 피해자에 대한 사전적 손해배상이 방법으로 볼 수 있을 것이다(김상용, "환경침해불법행위", 「후암박윤직선생회고기념논문집」, 민법학논총, 제2, 1995, 540면).
- 22) 전병성, 「환경오염피해분쟁조정법」, 「사법행정」, 한국사법행정학회, 1992.3, 41-42면.

인하여 발생하는 수자원의 피해간의 상관관계를 조사하기 위해서는 공사기간동안 조사하는 것이 조사의 정확도가 높기 때문이다. 다음으로 생물의 성장과 쇠퇴는 기후변화와 자연조건에 따라서 달라진다. 따라서 일시적인 가해행위가 발생하더라도 수자원과 같은 생물의 반응은 일정시점에서 전부 나타나는 것이 아니고 가해행위로 인한 피해가 생물체에 잠복되어 있다가 계절별로 기후변화에 따라서 다르게 나타날 수 있다. 그럼으로 이러한 문제를 조사하기 위해서는 어장피해를 규명하는 전문가 그룹이 보통 1년 이상 조사를 할 필요성이 있다.

(2) 인과규명의 복잡성과 전문성

해양에 피해가 발생한 경우에는 가해원인, 가해의 정도, 가해의 시기, 가해 전후의 자연환경, 피해대상생물의 생태, 피해대상 생물별로 가해원인에 대한 피해의 반응 등 해양피해와 해양오염에 대한 가해 행위간의 인과관계를 규명하기 위해서는 복잡한 항목에 대하여 전문가들이 조사하여야 한다.

예를 들어서 화력발전소의 온수배수가 어업에 피해를 준 경우가 발생하였다고 하면 피해어장의 범위를 규명하여야 하고 피해어장에 서식하는 여러 종류의 어류, 해조류, 패류 등의 생태에 관하여 조사하여야 하기 때문에 해양오염에 의한 인과관계규명에는 관련전문가 다수의 조사가 필요하다.

3. 해양오염분쟁조정위원회

환경오염으로 인한 환경분쟁 등 소관사무²³⁾를 조정하기 위해서 합의제행정관청으로서 준사법적인 업무를 수행하도록 환경부에 중앙환경분쟁조정위원회

23) 중앙조정위원회 및 지방조정위원회(이하 "위원회"라 한다)의 소관사무는 다음 각호와 같다 (법 제5조).

1. 환경분쟁(이하 "분쟁"이라 한다)의 조정. 다만, 건축법 제2조제1항 제9호의 건축으로 인한 일조방해 및 조망저해와 관련된 분쟁의 조정은 그 건축으로 인한 다른 분쟁과 복합되어 있는 경우에 한한다.
2. 환경피해와 관련되는 민원의 조사·분석 및 상담
3. 분쟁의 예방 및 해결을 위한 제도와 정책의 연구 및 건의
4. 환경피해의 예방 및 구제와 관련된 교육 및 홍보
5. 기타 법령에 의하여 위원회의 소관으로 규정된 사항

를 설치하였으며, 특별시·광역시 또는 도에는 지방환경분쟁조정위원회를 설치하고 있다.²⁴⁾ 환경분쟁조정위원회의 각 위원회는 사무를 처리하기 위하여 사무국을 둘 수 있고, 사무국에는 분쟁의 조정에 필요한 사실조사와 인과관계의 규명, 환경피해액의 산정 및 산정기준의 연구개발, 기타 위원장이 지정하는 사항 등 사무를 분장하게 하기 위하여 심사관을 둔다. 또한 위원회의 위원장은 특정사건에 관한 전문적인 사항을 처리하기 위하여 관계전문가를 위촉하여 위와 같은 사무를 행하게 할 수 있다.

가. 중앙환경분쟁조정위원회

중앙환경분쟁조정위원회는 지방위원회에 비하여 규모면에서 크고, 지역면에서는 여러 자치단체에 걸쳐있는 광역분쟁을 다룬다. 즉 중앙위원회는 분쟁조정사무 중에서 1억원 이상의 분쟁사건, 국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하는 분쟁, 2이상의 시·도를 관할구역으로 하는 분쟁을 조정하며, 특별한 경우에는 직권으로 분쟁을 조정한다. 특별한 경우의 직권조정 대상이란 환경의 피해로 인하여 사람이 사망하거나 신체에 중대한 장애가 발생한 분쟁, 분쟁조정가액이 10억원 이상인 분쟁, 기타 사회적으로 파급효과가 클 우려가 있는 분쟁을 말하며, 이런 경우에는 당사자의 신청이 없어도 위원회 직권으로 조정할 수 있다. 그 밖에도 지방환경분쟁위원회가 스스로 조정하기 어렵다고 결정하여 송부한 사건도 중앙위원회의 조정업무이다.

나. 지방환경분쟁조정위원회

지방환경분쟁조정위원회에서는 중앙위원회가 취급하지 않는 사건과 분쟁사건의 피해가액이 1억원 이하인 재정사건을 조정업무 영역으로 한다. 단지 행정구역상 해당 시·도의 관할지역 분쟁에 한정한다. 지방위원회에서는 일조방해, 통풍방해, 조망저해로 인한 분쟁은 조정대상에서 제외하고 있으므로 이러한 분쟁은 중앙조정위원회 관할 분쟁이다.

24) 김상호, “환경분쟁조정과정 환경분쟁조정제도”, 경기도인재개발원, 2008, 5면이하 참조.

4. 해양오염 분쟁조정제도의 현황²⁵⁾

우리나라의 중앙환경분쟁조정위원회의 분쟁처리현황에 관하여 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

가. 접수 및 처리현황²⁶⁾

1991년 7월 중앙환경분쟁조정위원회가 설립되어 2011년 8월 31일까지 총 3,010건을 접수하여 2,416건을 처리(재정, 조정, 중재합의)하였으며, 361건은 자진철회로 종결되었고, 113건은 현재 처리중이다.

〈표 Ⅲ-1〉 총 괄

(단위 : 건수)

구분	접수현황			처리현황				자진철회	처리중 (이월)
	계	접수	전년이월	계	재정	조정	중재		
합계	-	3,010	-	2,536	1,512	56	968	361	113
'11.8	254	143	111	120	109	5	6	21	113
'10	317	220	97	174	116	2	56	32	111
'09	416	242	174	283	230	7	46	36	97
'08	391	301	90	209	149	-	60	8	174
'07	275	196	79	172	126	3	43	13	(90)
'06	276	202	74	165	83	2	80	32	(79)
'05	266	166	100	174	100	4	70	18	(74)
'04	372	195	177	223	101	1	121	49	(100)
'03	550	350	200	292	87	-	205	81	(177)
'02	493	440	53	263	118	2	143	30	(200)
'01	184	154	30	121	68	7	46	10	(53)
'00	100	70	30	60	39	3	18	10	(30)
'99	119	82	37	79	35	1	43	10	(30)
'98이전	249	249		201	151	19	31	11	(37)

25) <http://edc.me.go.kr/>

26) 환경분쟁조정위원회 통계자료 참조(<http://edc.me.go.kr/>).

중앙환경분쟁조정위원회는 비교적 활발하게 운영되고 있으나 대부분의 분쟁이 당사자의 합의에 의한 조정보다는 재정사건으로 처리됨을 알 수 있다. 이것은 중앙환경분쟁조정위원회가 당사자 사이의 원만한 분쟁해결기구가 아닌 직권에 의한 피해구제의 성격이 강하는 것을 보여주는 것이다. 따라서 앞으로는 당사자 간의 자율적인 분쟁해결을 유도하여 조정의 방법을 활성화 시키는 것이 필요하다.

나. 피해원인

처리된 2,536건 중 소음·진동으로 인한 피해 2,178건(86%), 대기오염 160건(6%), 수질오염 72건(3%), 해양오염 9건(0%), 기타 117건(5%)이다. 기타는 토양오염 5, 추락위험 1, 기름유출 2, 생태계 1, 일조 79, 입지선정 2, 통풍 방해·조방 12, 해충 6, 실내공기 1, 악취 7이다.

〈표 Ⅲ-2〉 피해원인

(단위 : 건수, %)

구분	계	소음·진동	대기오염	수질오염	해양오염	기타
계(%)	2,536(100)	2,178(86)	160(6)	72(3)	9(-)	117(5)
'11.8	120	108	5	-	-	7
'10	174	148	3	6	-	17
'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	4	-	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	-

중앙환경분쟁조정위원회의 분쟁은 대부분 이웃분쟁 혹은 주변 공사장의 소음·진동으로 인한 피해이다. 그러나 이러한 분쟁 외에도 토양오염, 생태계, 일조권 등의 분쟁을 해결하였지만 해양오염으로 인한 분쟁은 거의 없다. 그러므로 앞으로는 중앙환경분쟁조정위원회의 분쟁해결에 해양오염으로 인한 분쟁을 더욱 더 활성화 시켜야 할 것이다.

다. 피해내용

처리된 2,536 중 정신적 피해가 998건(39%)으로 가장 많고, 건축물 피해와 정신적 피해를 함께 신청한 사건이 590건(23%), 축산물 피해 317건(13%), 농작물 피해 155건(6%), 건축물 피해 82건(3%), 수산물 피해 67건(3%), 기타 327(13%)이다. 기타는 영업손실, 지하수 오염, 방음시설, 이주비의 요구 등이다.

〈표 Ⅲ-3〉 피해내용

(단위 : 건수, %)

구분	계	정신적 피해	건축물 + 정신적	축산물 피해	농작물 피해	건축물 피해	내륙수산 물피해	해양 수산물 피해	기타 피해
계 (%)	2,536(100)	998 (39)	590 (23)	317 (13)	155 (6)	82 (3)	56 (2)	11 (1)	327 (13)
'11.8	120	47	31	9	4	4	1	-	24
'10	174	63	33	22	13	6	8	-	29
'09	283	127	55	20	16	9	4	1	51
'08	209	71	57	19	18	4	5	-	35
'07	172	45	54	17	18	3	1	-	34
'06	165	74	40	20	6	3	2	-	20
'05	174	72	40	22	10	1	4	-	25
'04	223	107	49	33	9	1	1	1	22
'03	292	149	58	18	9	12	5	-	41
'02	263	121	65	42	13	7	1	-	14
'01	121	36	33	26	8	2	5	-	11
'00	60	16	13	15	4	2	5	-	5
'99	79	19	22	23	6	4	2	-	3
'98이전	201	51	40	31	21	24	12	9	13

라. 처리형태

처리된 2,536 중 재정사건은 2,480건이며, 이중 배상결정은 1,204건(48%), 기각 293건(12%), 방음대책 등 15건(1%), 중재합의 968건(39%)이며, 조정사건은 56건으로 이중 조정성립 22건(39%), 조정중단 30건(54%), 기각 4건(7%)이다.

〈표 Ⅲ-4〉 처리형태

(단위 : 건수, %)

구 분	처리 건수	재정사건					조정사건			
		계	재정회의			중재 합의	계	조정 성립	조정 중단	기각
			배상 결정	기각	방음대책 등					
합계 (%)	2,536	2,480 (100)	1,204 (48)	293 (12)	15 (1)	968 (39)	55 (100)	22 (39)	30 (54)	4 (7)
'11.8	120	115	84	24	1	6	5	1	2	2
'10	174	172	89	26	1	56	2	-	2	-
'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

Ⅳ. 外國의 海洋汚染紛爭調停制度

1. 미국의 해양분쟁조정제도

미국에서의 재판 외 분쟁해결제도는 이미 1926년 이래 활동을 계속하고 있는 전미중재협회(American Arbitration Association)가 있다. 그러나 1970년대에 들어와서 법원에서의 사건적체와 소송지연, 급증하는 소송비용과 변호사비용, 비효율적인 관료주의 등으로 인한 사법제도에 대한 불만이 고조되면서, ADR²⁷⁾에 관한 논의가 본격적으로 진행되었다.²⁸⁾

가. 미국의 환경분쟁해결기구

(1) 분쟁예방 및 해결센터

분쟁예방 및 해결센터(Conflict Prevention and Resolution Center, CPRC)는 미국농림부와 환경보호청의 ADR을 이용한 분쟁해결기구이다. 미국 농림부의 CPRC는 분쟁해결에 관하여 분쟁을 “분별있고, 공정하며, 효율적인 방식으로 파악하고 처리하는 절차”로 정의하면서 “분쟁은 효과적인 의사소통, 문제해결, 그리고 이해관계에 초점을 맞춘 협상과 같은 기술을 개발, 사용함으로써 충분히 관리될 수 있다”고 밝히면서, 분쟁해결의 중요한 요소가 ADR을 효과적으로 활용하는 것이라고 언급하고 있다.²⁹⁾

(2) 미국환경분쟁해결원

미국환경분쟁해결원(U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution)은 미국환경분쟁해결을 환경정책 및 분쟁해결법을 근거로 설치된 연방환경분쟁예방 및 해결지원기관이다. 이 기관은 주로 전문적인 지식과 지도 그리고 환경영향분석, 합의촉진, 조정 등의 교육훈련을 제공하면서 전국적인 프로그램과 실무자들의 네트워크를 구축해 운영하고 있다. 아울러 협상에 의한 규칙제정, 지역사회에 기반을 둔 협조, 그리고 정책대화 등과 같은 합의형성에 기반을 둔 절차의 운영과 관련해 지원 사업을 실시한다.³⁰⁾

27) ADR의 연구는 1970년대 Sander 교수의 논문에서 3가지 흐름으로 정리되었다(Frank E.A.Sander, "The Future of ADR", Journal of Dispute Resolution, 2000, pp.4~5).

28) 이점인, "재판외 분쟁해결제도-미국의 ADR을 중심으로-", 「동아법학」 제26호, 동아대학교 법학연구소, 1999, 75~77면.

29) 박홍엽 외, 「갈등관리지원센터 설립방안 연구」, 국무조정실, 2005, 14면.

나. 미국의 해양환경관리법

미국의 주요 해양환경관리법은 유류오염법(Oil Pollution Act of 1990 : OPA)³¹⁾, 환경피해조치배상 및 책임법(Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1986 : 연방수질오염관리법(Federal Water Pollution Control Act or Clean Water Act of 1987 : CWA) 등이 있다.

이들 법률은 공공의 이익을 위하여 해양공공자원의 보호와 관리를 연방정부와 주정부에 위탁하고 있으며, 해양공공자원은 미국의 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone) 이내에 수산생물, 조류, 포유동물 등의 상업적, 비상업적 자원을 포함하고 있다.

다. 미국의 해양오염분쟁조정제도의 특징

미국의 경우는 해양오염분쟁조정제도를 단일법으로 규정하고 있지 않다. 따라서 관련법규정을 종합하여 분쟁해결을 도모할 수밖에 없다는 특징을 갖는다. 이에 관한 법률로는 유류오염법(Oil Pollution Act : OPA), 환경피해조치배상및책임법(Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act : CERCLA), 연방수질오염관리법(Federal Water Pollution Control Act or Clean Water Act : CWA) 등 소위 '해양환경관리법'과 분쟁을 신속하고 효과적으로 해결하기 위해 마련된 '행정적분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act of 1996)'이 있다.

2. 일본의 해양오염분쟁조정제도

일본은 1967년 환경오염의 방지에 관한 기본법으로서 환경오염대책기본법이

30) 박홍엽 외, 상계논문, 15~16면.

31) OPA의 주요목적은 유류유출에 따른 자연자원이나 서비스의 손실을 감소하여 환경을 보전하는 것이다. 이를 달성하기 위한 방법으로 유류유출에 따른 자연자원의 피해를 유출이전 상태로 환원하거나 손실된 자연자원이나 서비스를 복구·대체하거나 유사자원을 통하여 배상하도록 규정하고 있다.

제정되면서 분쟁처리제도에 대한 근거가 마련되었다.³²⁾ 1970년 공해분쟁처리법이 제정되었으며, 1972년에는 공해등조정위원회설치법에 의거 중앙공해심사위원회와 토지조정위원회를 통합하여 총리부 외국으로서 공해등조정위원회를 설립하였다. 현재는 총무부 소속기관이다. 한편, 지방에는 각 도도부현에 도도부현공해심사회를 두고 있으며, 공해심사회를 두지 않는 도도부현에는 9인~15인 이내의 공해심사위원회 후보자 명부를 작성하도록 되어 있다.³³⁾

가. 해양오염과 분쟁조정위원회

일본의 공해분쟁 처리기관은 공해분쟁처리법에 의하여 중앙에는 공해등조정위원회,³⁴⁾ 도·도·부·현의 지방에는 공해심사회,³⁵⁾ 그리고 2개 이상 도·도·부·현의 경계를 넘어서는 분쟁에 대해서는 도·도·부·현 연합공해심사회³⁶⁾를 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 한편, 중앙위원회와 지방위원회와

- 32) 일본의 초기 공해입법은 공해의 종류마다 단편적 그리고 최소한으로 분쟁해결 방법을 정하는 것에 불과하였고, 대증요법적인 대책이었다고 한다(原田尙彦, “公害・環境政策法制の推移と理想-公害対策から環境管理へ”, 「ジュリスト」 1015호, 1993, 39면 이하).
- 33) 강연실, “해양오염에 의한 어업피해 분쟁조정제도 개선방안”, 전주대학교 대학원 박사학위논문, 2009, 116면이하 참조.
- 34) 중앙에 공해등조정위원회를 두고 있는데 이는 총리부의 외국으로 설치된 행정위원회로서 준사법적 기능을 가지고 중립성과 독립성을 가지며 위원장 및 6인의 위원(3인은 비상임)으로 구성되어 있다. 위원장 및 위원은 국회의 동의를 얻어 내각총리 대신이 임명하고, 위원회는 전문적 사항을 조사하기 위한 30인 이내의 전문위원이 있으며, 위원회 사무처리를 위한 사무국을 두고 있다. 주요기능으로는 공해분쟁의 알선·조정·중재·재정 및 공업·채석업·광업·모래채취업과 일반 공익의 조정업무가 2개 이상의 지방자치단체에 걸린 분쟁 등 지방자치단체 상호해결이 불가능한 사건처리를 하고 있다. 지방에는 조례에 따라 지방자치단체에 공해심사회를 둘 수 있으며, 공해심사회를 두지 않을 경우 공해심사위원을 9~15인 위촉하고 공해심사위원 후보자 명부를 작성하도록 하고 있다.
- 35) 공해분쟁처리법에서는 조례를 정하여 도·도·부·현에 공해심사회를 두고 그 소관사무와 조직에 관하여 규정하도록 하고 있다. 공해심사회를 두지 않는 도·도·부·현에서는 도·도·부·현 지사가 매년 공해심사위원 후보자 9인 이상 15인 이내를 위촉하고 공해심사위원 후보자 명부를 작성하여 공개하여야 한다.
- 36) 사업활동과 그 밖에 사람이 활동한 장소와 당해 활동으로 인하여 공해관련피해가 발생하는 장소가 서로 다른 도·도·부·현 구역인 경우, 혹은 이들 장소의 한쪽 또는 2이상의 도·도·부·현의 구역 내에 있는 경우의 공해관련분쟁에 관한 알선 및 조정을 하기 위해서는 일방의 도·도·부·현이 다른 일방의 도·도·부·현과 협의하여 공동으로 사건마다 연합심사회를 둘 수 있다.

는 별도로 지방공공단체에서 지방자치조직의 하위 기구인 시·정·촌에 공해에 대한 주민들의 고충을 처리하는 고충상담원³⁷⁾을 둘 수 있도록 하고 있다.

나. 분쟁조정 대상과 조정방법

(1) 분쟁조정대상 공해

일본에서 분쟁조정의 대상이 되는 공해분쟁은 대기오염, 수질오염, 토양오염, 소음, 진동, 지반침하, 악취 등 전형적인 7대 공해분쟁이 중심이다. 그러나 7대 공해 이외에도 일조장애, 통풍장애, 교통체증 등 생활환경을 악화시키는 요인을 포함하는 분쟁도 당사자의 신청에 의하여 조정하고 있다. 또한 우리나라와는 달리 광업권 설정과 광구금지지역의 지정 토지이용관련 행정처분에 대한 불복사건에 대해서도 분쟁조정기구의 조정대상으로 삼고 있다.

(2) 조정방법

우리나라 환경분쟁기구의 조정방법으로는 알선, 조정, 재정이 있는데 반하여, 일본의 분쟁조정 방법으로는 알선, 조정, 재정, 중재 및 이행권고의 5가지가 있다. 특히 일본에서 공해분쟁과 관련하여 시행하고 있는 재정방법은 책임재정³⁸⁾과 원인재정³⁹⁾의 두 가지 방법을 이용하고 있는데, 원인재정의 특이한 점은 ① 가해행위자를 알 수 없는 경우일지라도 상대방 지정을 보류하고 재정신청을 할 수 있으며, ② 공해관련 피해의 민사소송에서 소송을 접수한 법원이 공해등조정위원회에게 원인재정을 위탁할 수 있다는 사실이다. ②의 경우와 같이 사법기관에서 민사재판을 진행하면서 분쟁조정기구에 원인재정을 요구하는 특색으로 인하여 분쟁 당사자들은 재판에 의하여 분쟁을 해결하기보다도 분쟁조정위원회를 통하여 분쟁을 해결하고자 하는 요인으로 작용하고 있다.

37) 공해문제는 지역과 밀접한 관계가 있는 문제임으로 지방공공단체에서는 공해가 없는 살기 좋은 지역사회 실현을 위하여 자치사무로서 공해고충처리를 하고 있다.

38) 책임재정이란 공해발생의 인과관계 유무 및 배상해야 할 손해액을 판단하는 절차이다.

39) 원인재정은 가해행위와 피해발생 사이에 존재하는 인과관계만을 판단하는 절차이다

다. 원인자 불명의 해양오염 분쟁조정제도

(1) 어업피해구제기금

어업피해자에게 어업피해가 발생하였으나 피해의 원인을 제공한 당사자를 알지 못하는 사고가 발생한 경우에는 어업피해의 보상이나 어업피해에 대한 배상을 청구할 수 없게 된다. 이는 일본 민법 제709조에서 규정하고 있는 고의 또는 과실에 의한 피해를 야기시킨 당사자가 피해에 대한 손해배상책임이 있고, 이로 인하여 피해를 입은 당사자는 불법행위에 의한 손해배상청구권이 있다. 그러나 손해는 발생하였으나, 손해의 원인이 불명확한 경우에는 민법상의 보상청구권은 발생하지 않기 때문에 어업자는 보상청구권을 행사하지 못하고 피해만 입게 되는 것이다. 그러나 1975년 '어장유탕피해구제기금'제도를 도입하여 원인자가 불명인 유류오염사고에 의한 어업손실에 한하여 구제기금에 의하여 손실을 구제하도록 함으로써 어업자들에게 대단히 유익한 제도로써 이용되고 있다.

반면, 우리나라에서는 당사자를 알 수 없는 공해피해가 발생하면 분쟁조정기구에서 직권으로 피해 사고를 조사하여 원인자를 밝히고 피해자에게 피해를 배상하도록 할 수 있다. 그러나 원인자 불명의 사회적 분쟁을 해결하기 위해서는 사건의 인과관계규명에 시간적, 경제적으로 많은 희생이 요구됨으로 일본에서 채택하고 있는 원인자 불명 유류오염분쟁에 관한 국제기금제도는 우리나라의 환경분쟁조정제도 보다 효과적인 조정방법이라고 볼 수 있다.

(2) 어업피해구제의 절차

어장유탕 사고가 발생한 경우에 어업피해자 등은 곧바로 해상보안청과 그 밖의 관계행정기관에 통보함과 동시에 각 기관과 협력하여 어업피해의 발생 또는 확대의 방지에 힘쓰는 동시에 원인자가 누구인지 구명하는데 노력한다.

그럼에도 불구하고 어장유탕의 원인자를 판명하지 못하는 경우에는 어장유탕피해금액의 지급과 어장오염 방제 및 청소작업에 소요된 비용을 청구하게 된다. 이때 청구자는 어업협동조합 등이 되어서 각 현어업조합연합회를 통하여 청구해야 하고 피해청구자는 어장유탕 피해 구제기금관리 기관이 된다. 기

금관리기관은 어업자의 신청액이 적정한 것인가 또는 부적정한 것인가에 대하여 중앙심사회의 자문을 거쳐 적정피해액을 결정한다. 단지, 피해의 규모가 큰 경우에는 중앙심사회를 개최하기 전에 지방심사회를 개최하여 이를 사전에 검토하도록 한다. 심사에 의하여 결정된 구제금과 방제비 등 피해액은 각 현어업협동조합연합회를 통하여 신청자에게 지불된다.

V. 海洋汚染紛爭調停制度의 問題點 및 活性化 方案

1. 문제점

가. 환경분쟁조정위원회의 독립성의 미약

우리나라의 환경분쟁조정법상 중앙분쟁조정위원회는 환경부장관의 소속으로 되어있고, 광역지방자치단체는 특별시장·광역시장·도지사가 대표자가 된다.⁴⁰⁾ 그런데 중앙환경분쟁조정위원회의 위원장은 중앙환경분쟁조정위원회에 분쟁조정신청을 하기에는 현실적으로 어렵게 되어 있다. 또한 환경부가 각종 오염물질의 배출기준에 관한 인·허가를 관장하고 있는데 또 다시 환경관련 분쟁을 조정하게 되면 그 공정성이 문제될 수 있다. 따라서 중앙환경분쟁조정위원회를 국무총리 직속기구로 하게 되면 업무의 공정성 및 독립성이 보장될 수 있으며 또한 다른 부처와의 업무협력도 용이하게 이루어 질 수 있을 것이다. 따라서 분쟁조정위원회가 실질적인 기능을 발휘하려면 일본의 경우⁴¹⁾와 같이 분쟁조정위원회의 위상이 강화되어야 한다.⁴²⁾

40) 중앙조정위원회 및 지방조정위원회의 소관사무(제5조의 규정)를 관장하기 위하여 환경부에 중앙환경분쟁조정위원회를, 특별시·광역시 또는 도에 지방환경분쟁조정위원회를 각각 설치한다(제4조).

41) 일본의 공해등조정위원회의 위원장은 총무부 소속의 장관급이다.

42) 설계경, "환경분쟁조정제도에 관한 소고", 「법학연구」, 인하대학교 법학연구소, 2011.3, 174면.

나. 해양오염피해 분쟁조정외 무력성

지방위원회와 중앙위원회는 1991년 발족 이후 2010년까지 각각 1건과 9건의 분쟁조정실적밖에 없는바, 이는 환경분쟁조정위원회제도와 해양오염피해분쟁과는 관련성이 거의 없거나 제도적 기능을 제대로 발휘하지 못하는 무력성을 나타내고 있다. 즉, 전국에는 11개 지방환경분쟁조정위원회가 있고, 각 위원회의 존속기간은 대부분 1991년 이후 현재까지 20년이 경과하였지만 해양오염을 피해 원인으로 하여 발생한 분쟁은 발족 이후 단 1건도 없다. 단지 해양오염이 원인은 아니지만 다른 원인으로 인하여 1998년 이전에 부산에서 어업피해가 발생한 적이 1건 있을 뿐이다. 중앙위원회도 해양오염 분쟁조정에 관한한 지방조정위원회와 대동소이한 실적이다. 중앙위원회는 지방위원회와는 달리 1991년 발족 이후 해양오염을 피해원인으로 하는 분쟁은 단지 9건에 불과하다. 이와 같이 환경분쟁조정위원회는 각종 공해로 인하여 발생하는 수많은 환경분쟁 중에서 해양오염으로 인한 분쟁에는 거의 기여하지 못하고 있다.

다. 경미한 사건 집중처리

법령에 의하면 알선은 3개월 이내에 분쟁사건을 종결하거나 1회 연장하여 종결하여야 하고, 조정과 재정은 9개월 이내에 분쟁사건을 종결하거나 1회 연장가능하다. 그런데 각 위원회별로 분쟁 1건당 처리기간의 통계를 보면 중앙위원회는 5.6개월이 소요되고 지방위원회는 4.2개월이 소요되었다. 이와 같이 분쟁위원회가 처리한 사건은 분쟁의 인과관계를 규명하는데 소요되는 기간이 짧은 간단하고 쉬운 사건, 즉 경미한 사건이 대부분이었다.

그리고 분쟁신청사건은 대부분 재정사건이다. 2011년 8월 31일까지 중앙위원회가 처리한 분쟁사건을 보면 총 2,536건 중 재정사건은 1,521건이고 조정사건은 56건에 불과하다. 재정사건은 조정사건에 비하여 사건처리기간이 오래 소요되는 특성을 내포하고 있다. 그런데도 불구하고 중앙위원회의 건당 평균 처리기간이 5.6개월에 불과하기 때문에 해양오염사건과 같이 22개월 소요되는 복잡한 분쟁사건에 비하여 경미한 사건을 많이 취급하고 있다. 이와 같이 분

쟁조정위원회가 분쟁을 짧은 시간에 처리함으로써 해양오염과 같은 복잡한 사건 피해자들로부터 신뢰감을 얻기 어려워서 피해자들이 환경분쟁조정위원회보다는 법원의 재판을 선호하는 요인으로 작용할 수 있다.

라. 해양오염 전문성 부족

조정위원회의 전문성은 조정위원회를 구성하고 있는 인적구조가 어떻게 되어 있는가에 달려있다. 중앙조정위원회의 경우 ① 위원장(상임위원) 및 14인의 비상임위원, ② 사무국장 1인 및 사무직원을 포함한 심사관 20인, ③ 비상임 외부전문가 다수로 구성되어 있음을 알 수 있다. 이 가운데 중앙조정위원회 위원장은 고위공무원단에 속하는 별정직공무원으로 보한다고 규정하고 있다.⁴³⁾ 그러므로 위원장은 현직 고위국가공무원이다. 그리고 위원들은 1급 내지 3급 공무원으로 3년 이상 재직한 자, 법조인으로 6년이상 재직한 자 2명, 대학 및 연구기관에서 상당기간 근무한 자 및 환경관계 업무에 10년 이상 종사한 자를 자격요건으로 하고 있다

사무국에는 ① 분쟁조정에 필요한 사실조사와 인과관계의 규명, ② 환경피해액의 산정 및 산정기준의 연구·개발, ③ 기타 위원장이 지정하는 사항을 담당하기 위하여 심사관이 있다. 심사관들은 환경분쟁사건의 실질적 조사 및 피해의 평가업무를 담당하기 때문에 분쟁사건 처리에 실무적으로 중요한 역할을 수행하고 있으며, 이들은 전부 환경부 소속 공무원들이다.

이상과 같이 조정위원회의 위원과 심사관의 자격요건 및 구성실태를 보면 적어도 해양오염에 관한 한 전문적인 학식과 경험이 풍부한 자로 구성되었다고 말하기 어렵다. 조정위원회는 이와 같은 단점을 보완하기 위해서 외부전문가 제도를 이용하고 있으며, 외부전문가는 사건별로 10인 이내로 위촉할 수 있다.⁴⁴⁾ 외부전문가들의 의견은 사건 심사보고서에 담겨진다. 그럼으로 외부전문가들이 사건해결에 어떤 수준으로 참여하였는가 하는 참여의 정도와 수준에 따라서 분쟁사건이 전문가에 의해서 인과관계가 규명되었는가 또는 환

43) 환경분쟁조정법 제8조 제2항.

44) 환경분쟁조정법 제13조, 동 시행령 제6조.

경피해액의 산정 및 산정기준이 합리적으로 도출되었는가를 판단할 수 있는 근거가 될 수 있다.

2. 활성화 방안

가. 환경부내 독립적인 분쟁조정위원회로 위상 강화

고용노동부의 중앙노동위원회처럼 장관급의 위원장을 두는 독립적인 분쟁조정기구로 위상을 변화시켜야 한다. 현재 분쟁조정위원회는 인사와 사무국 등 행정업무는 환경부 소속기관으로 되어 있다. 그러나 행정기관에 의한 환경분쟁의 조정은 비공개적인 절차에 의한 것이기 때문에 자칫하면 분쟁해결이 타협으로만 흐르게 되어 가해자의 책임이 불명해지고, 이로 말미암아 형평과 공정을 잃을 우려가 있다. 그런 의미에서 위원회가 행정권의 영향으로부터 완전히 벗어나 독립적인 분쟁해결기관으로서의 역할을 다하도록 할 필요가 있다.

따라서 지방환경분쟁조정위원회는 현재처럼 해당 자치단체에서 관할하는 것이 아니라 중앙환경분쟁조정위원회의 지방조직으로 위상이 변화된다. 이 경우 중앙과 지방에서 이원적으로 운영됨으로써 상호 연계체제나 감시·감독이 어려웠던 문제점을 보완하는 장점이 있다. 또 현재 지역주민들이 상설화되어 있는 중앙에 직접 조정신청을 하고, 지방분쟁조정위원회를 기피하는 것을 보완하여 지방위원회가 하급심으로서의 역할을 할 수 있다.

나. 전문성의 원리

환경문제는 매우 종합적인 성격을 띠고 있으므로 환경피해를 객관적으로 평가하고 합리적인 분쟁조정을 위해서는 법률전문가뿐만 아니라 과학, 기술, 보건 등 다양한 계통의 전문가들의 개입이 필수적이다. 특히 해양관련 분쟁조정사건은 이에 관한 전문성이 결여되면 손해 및 일실이익을 산정하기 어려우므로 더욱 전문성이 요구된다고 본다. 분쟁조정기구의 전문성이란 분쟁에 관한 심리를 맡은 분쟁조정기구의 위원구성의 전문성 확보만을 의미하는 것이

아니라, 심리의 전제조건인 사실관계 조사, 증거채증 등을 수행하는 행정지원 부서의 전문성도 요구된다고 하겠다.⁴⁵⁾

요컨대, 조정이나 중재의 성과가 결국 조정인과 중재인의 역량에 달려있다는 점에서 그 개개인의 중요성은 재론할 필요가 없다. 물론, 중재인과 조정은 서로 그 역할이 다르다. 중재는 원만한 타협을 하되, 타협이 되지 않으면 최종 결정을 내려야 하지만, 조정은 단순히 원만한 타협을 유도하는데 그 목적이 있기 때문이다.⁴⁶⁾ 그러나 다수의 조정은 타협을 통한 판단기능도 요구되고 있다. 따라서 조정의 경우라도 해당분야의 전문지식이 필요하며, 이를 위해서는 국내외적으로 인정되는 전문인력풀을 확충하고 유지, 관리하는 제도적 장치가 필요하다.

다. 지방조정위원회의 활성화

중앙환경분쟁조정위원회의 과다한 업무량으로서는 해양오염과 같은 복잡하고 전문적인 식견과 인과관계 규명에 장기간을 요구하는 사건에 대한 분쟁해결을 하기에는 대단히 어려운 실정이다. 따라서 중앙위원회가 처리해야 할 분쟁의 영역을 강화하여 기존에 중앙위원회가 처리하던 분쟁의 일부를 지방위원회에 위양시켜야 할 것이다.

이에 따라 광역지자체내 담당부서에 배치된 전담인력을 확충하고 법률적 전문성을 가진 전담인원을 1인 이상 배치하는 등 조직역량의 강화를 통해 중장기적으로 환경분쟁 전담부서를 상설하여 지방환경분쟁조정위원회의 분쟁조정 업무를 활성화하는 방안을 모색해야 할 것이다. 특히 지방위원회에서 다루는 조정사건의 금액이 적더라도 인과관계 규명 및 손해배상액의 산정 등을 위해서는 법률적 전문지식이 필요하기 때문이다.

라. 공해상담원제 도입

45) 강연실, 전제논문, 176면.

46) 신군재, “한국에서 ADR정착화를 위한 상설 ADR기관의 활성화 방안”, 「중재연구」 제16호 제2호, 한국중재학회, 2006.8, 205면 참조.

공해상담원제도는 지역주민과 밀접한 관계가 있는 공해문제를 신속하고 적당하게 해결하여 주민들에게 보다 안락한 생활환경을 제공할 수 있도록 하기 위한 제도이다.⁴⁷⁾ 이 제도는 환경분쟁처리제도의 일환으로서 지방자치제와 시·군·구에 공해상담원을 두고 상담원이 주민의 고충을 듣고, 고충처리에 필요한 조사를 행함과 동시에 문제 해결을 위하여 관계기관과 연락을 취하고, 당사자에게는 개선조치의 지도와 조언을 하는 등 주민의 고충문제에 대하여 접수에서부터 해결까지 일관하게 처리하는 제도를 말한다. 이 제도를 도입하면 기존의 시·도 환경분쟁위원회의 업무를 경감시킬 수 있다. 상담에 의하여 해결하기 힘든 고충은 지방위원회에 분쟁사건으로 이송할 수 있다.

마. 집단건강 피해의 공적보상제도 및 보험제도의 도입

해양환경오염으로 인하여 침해를 받은 경우, 가해자가 불분명하거나 가해자의 배상능력이 충분하지 아니할 경우를 대비하여 공적보상제도의 도입이 필요하다. 예컨대, 일본의 공해건강피해의보상등에관한법률과 같은 법률을 제정하여 집단적 인체건강 피해에 대한 공적보상제도를 도입하는 방안을 검토해야 할 것이다.⁴⁸⁾

특히, 해양오염으로 인한 피해는 광범위하고 배상액이 고가인 경우가 많기 때문에 배상책임의 이행을 담보하기 위한 환경피해 책임보험제도 등의 도입을 적극 검토할 필요가 있다.⁴⁹⁾ 이를 통해 해양오염에 대한 사후피해구제를 원활하게 하고 미래의 불확실한 해양피해에 대한 분쟁해소에 기여할 수 있을

47) 일본은 1차적 분쟁해결제도로서의 공해고정상담제도가 분쟁조정보다 더 많이 이용되고 있으며, 공해고정상담제도는 일종의 민원제기의 성질을 가지는 공해고정상담사건이 매년 전국적으로 7만건에 달하고 있으며, 해결율도 높다(溝口喜久, “公害紛争處理制度の理念と實踐そして課題”, 「ジュリスト」, 1992, 38頁).

48) 일본에서는 1973년 ‘공해건강피해의보상에관한법률’을 제정하여 이따이이따이병이나 미나마타병 등에 대한 소송 등 4대 공해소송 등을 통하여 인체의 건강과 밀접한 관계가 있는 환경피해가 있는 경우에는 국가가 원인으로 부터 기금을 받아 일정한 보상을 하여 주도록 규정하고 있다.

49) 김시평, “우리나라 환경분쟁조정제도의 현황과 발전방향”, 「환경법연구」 제21권, 한국환경법학회, 1999, 98~99면.

것이다. 물론 해양책임보험제도 도입을 위해서는 보상청구기준, 보상범위문제, 책임조항, 부담한도액·공제제도, 초과보험 형태, 최고한도액·총보상한도액 등에 대한 구체적인 방안 마련이 필요하다.⁵⁰⁾

VI. 結 語

우리나라는 1960년대부터 고도 경제성장기를 맞아 현재에 이르기까지 산업 구조가 급격하게 변화함에 따라서 소음, 진동, 대기오염, 토질오염, 수질오염(해양오염포함), 악취, 지방침하와 같은 7대 공해가 빈번하게 발생하였다. 이러한 피해에 대한 구제수단에 관하여는 사법적 구제 및 공법적 구제수단이 있으나, 그 구제를 위해서는 인과관계의 입증 등 많은 어려움이 있다. 따라서 1990년 환경분쟁조정법을 제정하고 환경분쟁조정위원회 제도를 도입하여 공해로 인하여 발생한 수많은 분쟁을 조정하였다. 즉, 환경오염으로 인한 피해가 점차 심각해지고 있으며, 그에 대한 구제제도에는 원고적격의 문제, 해양환경오염 원인에 대한 인과관계의 입증문제, 시간과 비용이 많이 소요되는 등의 어려움이 있다. 따라서 이러한 단점을 극복하고 신속하고, 저렴한 해결책으로 현행 환경분쟁조정제도를 도입하여 그 해결 방안을 모색하고 있다.

환경분쟁조정제도는 환경오염침해를 공법상 분쟁해결방식의 장점인 공평타당성과 행정기관이 가지고 있는 전문성·절차의 신속성·경제성을 통해 환경오염 피해를 신속하고 적절하게 구제할 수 있는 대안으로 제시되고 있다. 환경분쟁조정제도는 전체적으로 보면 환경분쟁해결에 크게 기여하였다고 하지 만 부분적으로 보면 해양오염분쟁조정에는 실패하였다.

환경분쟁조정제도가 갖는 특징을 고려할 때 분쟁조정의 신청은 앞으로 더욱 증가될 것이 예상된다. 따라서 환경분쟁의 적극적인 해소를 위하여 이미 발생된 환경오염패해구제 위주에서 예상피해 분쟁조정제도를 적극 활용하여 피해발생의 사전예방기능을 강화하고, 환경분쟁의 성격에 적합한 합리적인 해

50) 환경부, 「새천년 국가환경비전과 추진전략」, 2006, 41면.

결을 도모할수 있는 독자적인 분쟁처리제도로 발전시켜야 할 것이다. 이에 따라 해양오염분쟁조정제도도 더욱더 활성화 하여 발전시켜야 할 것이다.

환경분쟁조정위원회에서는 이러한 부분을 보완하기 위해 재정기능의 일부를 위임하여 지방위원회의 처리 사건을 늘리고, 사무국 등의 설치를 유도할 계획을 추진하고 있다. 하지만 지방주민들이 중앙과 지방을 별개의 조직으로 인식하고, 중앙으로만 분쟁조정을 신청하려는 인식이 변화될 정도의 보완은 아니라는 한계가 있다.

따라서 현행 환경분쟁조정제도의 역할과 기능개선의 필요성이 제기된다. 이를 위하여 환경부내 독립적인 분쟁조정위원회로 위상을 강화하고, 또한 지방조정위원회를 활성화하는 등 현행 문제점들을 개선하여 환경분쟁조정제도를 더욱더 활성화시켜야 할 것이다.

참고문헌

- 강연실, "해양오염에 의한 어업피해 분쟁조정제도 개선방안", 전주대학교 대학원 박사학위논문, 2009.
- 구연창, "환경오염피해의 사법적 구제 재조명", 「환경법연구」 제11호, 한국환경법학회, 1989.
- 권용우, "환경분쟁조정제도의 효율화", 「환경법연구」 제2권, 한국환경법학회, 1980.
- 김기수, "공해의 사법적 구제의 방향과 상린관계법적 구성", 「환경법연구」 창간호, 한국환경법학회, 1979.
- 김상용, "환경침해불법행위", 「후암곽윤직선생회고기념논문집」, 민법학논총, 제2, 1995.
- 김상호, "환경분쟁조정과정 환경분쟁조정제도", 경기도인재개발원, 2008.
- 김성수, "환경관련 절차법·보상법·쟁송법의 입법정책과 과제", 「고시계」, 국가고시학회, 1993.
- 김시평, "우리나라 환경분쟁조정제도의 현황과 발전방향", 「환경법연구」 제21

- 권, 한국환경법학회, 1999.
- 김홍균, "환경오염피해에 대한 사법적 구제의 효율성 제고방안", 「인권과 정의」 제294호, 대한변호사협회, 2001.
- 박근성/함태성, 「환경법」, 박영사, 2010.
- 박홍엽 외, 「갈등관리지원센터 설립방안 연구」, 국무조정실, 2005.
- 설계경, "환경분쟁조정제도에 관한 소고", 「법학연구」, 인하대학교 법학연구소, 2011.
- 손한기, "중국의 인민조정제도에 관한 연구", 「비교사법」제10권제3호, 한국비교사법학회, 2003.
- 신군재, "한국에서 ADR정착화를 위한 상설 ADR기관의 활성화 방안", 「중재연구」 제16호 제2호, 한국중재학회, 2006.
- 오세덕/황재영, "행정부의 대체적 분쟁해결제도에 관한 연구-환경분쟁조정제도를 중심으로-", 「경희행정논집」 12, 경희대학교행정대학원, 1999.
- 이상돈, "선박의 운용에서 발생하는 해양유류오염의 국제적 규제", 「해법회지」 제7권 제1호, 한국해법학회, 1985.
- 이시윤, 「신민사소송법」, 박영사, 2002.
- 이점인, "재판외 분쟁해결제도-미국의 ADR을 중심으로-", 「동아법학」 제26호, 동아대학교 법학연구소, 1999.
- 전경운, "환경분쟁조정제도의 현황과 문제점", 「환경법연구」 제26권 제3호, 한국환경법학회, 2004.
- 전병성, '환경오염피해분쟁조정법', 「사법행정」, 한국사법행정학회, 1992.
- 전영길, "환경분쟁조정제도의 현황과 앞으로의 개선과제", 「인권과 정의」 제219호, 대한변호사협회, 1994.
- 정선덕, "우리나라의 해양공해의 실태와 분규대책", 「인권과 정의」 제150호, 대한변호사 협회, 1989.
- 최정주, "환경오염피해분쟁조정제도의 개선방향", 「입법조사월보」 230, 국회사무처, 1994.
- 허영, 「헌법이론과 헌법(중)」, 박영사, 1997.
- 홍준형, 「환경법」, 박영사, 2005.

환경부, 「새천년 국가환경비전과 추진전략」, 2006.

溝口喜久, “公害紛争處理制度の理念と實踐そして課題”, 「ジュリスト」, 1992.

南博 方, 「紛争の行政解決手段」, 有斐閣, 1993.

原田尚彦, “公害・環境政策法制の推移と現想-公害對策から環境管理へ”, 「ジュリスト」 1015호, 1993.

Frank E.A.Sander, “*The Future of ADR*”, *Journal of Dispute Resolution*, 2000.

[Abstract]

A Study on the Activation Methods of the Marine Pollution Conflict Adjustment System

Seol, Kye-Kyoung

Yongsan university, Professor of Law

Environmental contamination is serious not only in the land but also in the ocean. Concept of marine pollution was created, this means marine pollution is little by little serious. Such marine pollution damages have been relieved, the methods of the relief are private relief and public law relief etc.

But, the marine environmental pollution is related many causes. Consequently, we are difficult solve the proof. Because, we have time and expense in order to proof. The environmental grievance mediation system was introduced in order to complement like this weakness.

The dispute commission is consist of the center dispute intervention

council and region dispute intervention council. The environmental grievance mediation system has been contributed to the troubleshooting. Namely, The dispute commission did many contribution from the atmosphere, the soil and vibrating etc. various field. But, the environmental grievance mediation system does not contribute to the marine pollution grievance mediation.

But the environmental dispute will be further enhance. Also, the grievance mediation will more increase. This is the same even in marine pollution conflict. Consequently, we must apply actively the grievance mediation system. And we must develop with the dispute control system which is an indigenous. Also, the marine pollution conflict grievance mediation system more must develop. For this, the role and function of the environmental dispute intervention council must be improved.

In this paper, I observed the contents of environmental dispute and marine pollution conflict, and observed marine environmental conflict troubleshooting means of the United States and Japan. And observed the problem point and activation plan of marine pollution conflict adjustment system.

Key words : Marine pollution, Conflict adjustment committee, Conflict adjustment system, Environmental damages, Federal Water Pollution Control Act or Clean Water Act